Ombudsman
ONTARIO

CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

double injure

Enquête sur le traitement infligé aux victimes par la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels

RAPPORT DE L'OMBUDSMAN ANDRÉ MARIN OMBUDSMAN DE L'ONTARIO

FÉVRIER 2007

Équipe d'enquête

Directeur, Équipe d'intervention spéciale de l'ombudsman (EISO)

Gareth Jones

Enquêteuse principale

Mary Jane Fenton

Enquêteurs / Enquêteuses

Rosie Dear

Elizabeth Weston

Garvin DeFour

Barbara Hirst

Amanjit Brar

Janet Ortved

Agent / Agente de règlement préventif

Chakib El Hakmaoui

Gabriella Trotta

Avocate principale

Laura Pettigrew

Ombudsman
ONTARIO

Rapport de l'ombudsman

Enquête sur le traitement des victimes par la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels

L'art de faire double injure

André Marin
Ombudsman de l'Ontario

Février 2007

2007-01697/

Table des matières

Sommaire **1**

Aperçu général **9**

Meurtri par le processus : l'histoire de William Jentzel *11*

Le processus d'enquête **14**

Le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels : les promesses faites **16**

La marche pour les droits des victimes 16

Le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels : les promesses faites **19**

Les promesses de l'Ontario : à la hauteur? 22

Les problèmes de la promesse 23

Les faiblesses structurelles 23

Les coûts de la promesse : le financement de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels **24**

Trouver les fonds 26

L'envergure et la retombée des retards **31**

Faire vite et attendre à tout jamais : l'histoire de Jeffrey Downes *31*

Franchir les barrières d'accès **35**

Quand le soutien fait place au soupçon : l'histoire d'Aurelio Almeida *35*

Les demandes d'indemnisation de la famille Almeida : la voie rapide du retardement *35*

La demande de frais funéraires de la famille Almeida : quand la forme l'emporte sur le fond *37*

Unité des services d'indemnisation – première barrière **42**

Demander à faire demande 42

Une avalanche de documents 42

Chercher les problèmes 44

Unité de traitement des demandes – deuxième barrière 45

Traîner dans « Le Casier » 45
Une deuxième vague de formulaires 45
Menaces et fermeture administrative de dossier 46

Unité des audiences – troisième barrière 47

Attendre l'audience 47
Attendre la décision 47

Unité des finances — quatrième barrière 48

Attendre d'être payé 48
Ajouter au stress : l'histoire de Melissa 48

En état de siège : renforcer les barrières 50

Dans l'attente du mouvement glaciaire : exiger une condamnation 50
Le coût de la dérobade : l'histoire de Jonathan et Joseph Wamback... 52

Poursuite triviale : en quête de la demande parfaite 54
Formes et formalités : l'histoire d'Eva-Marie et de Thomas Devine ... 54

Perdre de vue la raison d'être : l'insensibilité institutionnalisée de la Commission 61
Décourager le contact 61
La touche impersonnelle 62
Des systèmes plutôt que de la sympathie 62
Revivre la situation : une répétition insensée 64

Le garde financier à la barrière : entrave au pouvoir discrétionnaire.. 65

Sous le radar : espérer « l'échec des activités d'information » 66

Les yeux grand fermés : les gouvernements immobilisés à la croisée des chemins 68

Sept façons de bloquer 68
Option de politique 1 70
Option de politique 2 71
Option de politique 3 72
Option de politique 4 72
Option de politique 5 73
Option de politique 6 73
Option de politique 7 75

Incapable d'agir 77
La grande séparation 79
Le jeu des politiques 80

Choisir de rétablir la situation 82

Opinion 85

Recommandations 85

Au ministère du Procureur général 85

À la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels 87
Touche personnelle 87
Méthode coopérative et efficace de gestion des dossiers 88
Minimiser les effets traumatiques 89
Souplesse du recours au pouvoir discrétionnaire 90
Communication de la décision d'indemnisation 90
Examen 91
Comité consultatif 91

Imputabilité 91

Réponses 92

Sommaire

1 La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est dans une situation déplorable. Au lieu de venir en aide aux victimes de crimes violents, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels leur répond bien souvent par une attitude toute administrative d'indifférence et de soupçon. Et au lieu de leur apporter un secours constant, avec urgence, elle s'attarde à des considérations d'ordre technique et se plaît à repousser les dossiers. En conséquence, au lieu de venir en aide aux victimes, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels leur fait trop souvent double injure.

2 La raison première de cet échec colossal de la Commission est la suivante : les gouvernements qui se sont succédé en Ontario ne se sont pas montrés prêts à financer leurs promesses envers les victimes de la criminalité. La Province a proclamé un programme grandiose de soutien, avec la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, mais elle a ensuite imposé à la Commission une discipline financière si dure qu'elle lui a enlevé non seulement son efficacité, mais sa compassion. Actuellement, la responsabilité première de cette situation incombe au gouvernement en place, et il faut passer de toute urgence à l'action.

3 Le cadre mis en place en Ontario pour indemniser les victimes d'actes criminels est impressionnant – sur papier. La *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* prévoit une indemnisation pour une plus grande diversité de victimes, pour une plus grande variété de sévices, avec des dédommagements plus importants que dans la plupart des autres provinces. Ce programme, qui est véritablement un modèle de luxe, constitue le seul modèle canadien d'arbitrage pur où l'issue des demandes est déterminée d'après leur bien-fondé juridique par un tribunal autonome quasi-judiciaire : la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

4 En vertu de la loi, la Commission est tenue de recevoir les demandes et de déterminer les indemnités appropriées, sans subir le moindrement d'influences externes. Malheureusement, la permission d'agir ainsi ne lui a jamais été donnée. L'un après l'autre, les gouvernements successifs ont gêné la Commission dans la mission que lui confère la loi, en lui allouant un budget insuffisant et irréaliste, puis en la contraignant de couvrir avec ce budget non seulement ses frais de fonctionnement mais aussi les coûts de toutes les indemnités.

5 Les conséquences étaient prévisibles. Premièrement, l'autonomie de la Commission s'en est trouvé minée, laissant cet organisme dans une situation de vulnérabilité face aux directives du Ministère et aux interférences du

gouvernement. À plusieurs reprises, le ministère du Procureur général lui a enjoint d'imposer un moratoire à ses indemnités, ou d'en retarder le paiement, afin de ne pas dépasser son budget. Deuxièmement, la Commission a été forcée de mettre des limites aux paiements qu'elle accorde à l'occasion de funérailles ou de thérapies, par exemple. Les victimes pâtissent de ces considérations financières, et ceci contrairement aux promesses de la loi. Troisièmement, et c'est ce qu'il y a de plus préoccupant, cette insuffisance de financement a créé au sein de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels une culture administrative qui fait du mal aux personnes ayant besoin d'aide. Voici les faits de cette réalité brutale.

6 Il faut, en moyenne, trois ans pour qu'une demande soit traitée. Sur toutes les demandes qui sont reçues – soit environ 4 000 à 5 000 demandes par an – la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels ne parvient à en juger que 2 500 par an, en moyenne. Le procureur général a prédit qu'en octobre 2007, le total des arriérés de demandes serait de 17 500, ce qui représenterait des indemnités de 109 millions $. Inutile d'être un expert en comptabilité pour comprendre que le budget de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est loin de pouvoir payer les types d'indemnités promis par la loi.

7 C'est clair comme de l'eau de roche : pour survivre, la Commission a été contrainte de recourir à des stratégies de retardement. Avec le financement actuel, elle n'a pas d'autre choix que de reporter les demandes d'aujourd'hui, dans l'espoir qu'elle pourra y répondre avec le budget de demain. En conséquence, les demandes languissent dans un système où chaque étape s'étire pendant des mois. Il faut plusieurs mois pour qu'une demande soit entrée dans le système, il faut presque deux ans pour qu'elle soit analysée puis acheminée vers une audience, et il faut encore des mois et des mois après l'audience pour qu'une décision soit prise et qu'un paiement soit versé. Mais la triste vérité est que si la Commission agissait plus vite, elle épuiserait plus vite son budget. Elle doit donc se complaire dans la léthargie et dans les tactiques de retardement. Elle ne peut pas se permettre d'essayer de se mettre à jour, même si le personnel et les systèmes en place lui permettaient de le faire.

8 La stratégie de retardement la plus répréhensible à la Commission est d'attendre sans raison que la procédure criminelle aboutisse, avant de traiter la demande dans l'écrasante majorité des cas. La Commission peut donc ainsi s'attarder à loisir, sur le dos de la poursuite criminelle qui peut prendre plusieurs années. L'une des raisons avancées pour justifier cette habitude inacceptable, est qu'une audience pourrait porter préjudice au processus pénal. C'est une absurdité. Le droit pénal a d'amples moyens de veiller à ce que le processus d'indemnisation ne

porte nullement préjudice aux procès criminels. Il s'agit donc d'une tactique de retardement, sans plus.

9 La Commission compte, honteusement, sur l'attrition. Environ la moitié des personnes qui tentent de déposer une demande sont si dépassées par le processus complexe de documentation et par les formalités administratives de la Commission qu'elles renoncent tout simplement. Actuellement il existe 25 000 « demandes virtuelles » dans le système – des demandes qui ont été envoyées à des victimes, mais qui ne sont pas revenues à la Commission. Il y a aussi une quantité imposante de dossiers incomplets, que la Commission a clos « administrativement ». La Commission ne vient pas en aide à ces requérants quand ils échouent, elle se contente de les laisser faire naufrage. Ce rapport fait le récit d'une série embarrassante d'obstacles érigés sur le chemin des victimes de crimes violents, qui sont en position de vulnérabilité.

10 Chaque année, la Commission reçoit 35 000 appels de victimes et envoie 7 500 nouvelles demandes d'indemnisation. Près de la moitié finissent par renoncer à faire aboutir leur demande, parce qu'elles succombent à l'avalanche de formulaires complexes et parfois redondants qui pourraient décourager même un avocat fiscaliste. Comble des choses, toute cette documentation contraint les victimes à revivre les détails douloureux des événements.

11 La manière officieuse et inflexible dont la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels traite les dossiers ne fait qu'exacerber l'attrition. Statistique étonnante : 40 % des documents soumis par les victimes leur sont renvoyés, pour révision, même quand la rectification à faire est non seulement négligeable mais sans conséquence. La Commission a le fétichisme des documents officiels, et les traite avec le respect extrême et la rigidité accordés aux preuves légales au lieu de les considérer comme les plaidoyers de personnes vulnérables qui sont dans la détresse et le besoin, et qui ne sont pas spécialistes de l'administration.

12 Mais il ne suffit pas à la Commission de retarder les demandes actuelles de 1 000 jours environ, et de laisser dans l'attente des centaines de requérants, pour rester à peu près dans ses paramètres budgétaires. Alors, bien que la Province se soit engagée à faire connaître le processus d'indemnisation aux victimes, en vertu de la *Charte des droits des victimes d'actes criminels*, seulement une victime de crime violent sur 40 essaie de faire une demande – ce qui montre bien l'échec monumental d'une sensibilisation communautaire.

13 Le constat évident est que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels parvient à fonctionner (même si elle le fait de manière peu

impressionnante) parce qu'elle échappe au radar, de sorte qu'un tout petit nombre seulement de requérants admissibles font appel à son aide. Elle érige des obstacles hyper techniques qui découragent les requérants et elle entasse dans ses classeurs les demandes déposées par les plus persistants. La situation est choquante. La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels n'est pas cause de célébration, mais d'embarras. Pour en comprendre les raisons, il suffit de considérer l'aspect humain des tristes cas qui suivent.

14 Dans ce rapport, je présente en détail l'épreuve vécue par **William Jentzel (page 11)**. William a été si gravement blessé qu'il a dû demander à son père de l'aider à remplir une demande de financement pour un traitement thérapeutique. La demande lui a été renvoyée car il était censé la remplir personnellement et car son père avait inclus des renseignement inutiles. La Commission a informé William que son père ne pouvait même pas demander qu'on lui expédie un formulaire manquant : William devait le faire lui-même. Les Jentzel ont attendu trois ans, tandis que leur demande languissait, avant de recevoir le secours auquel ils avaient droit.

15 J'évoque aussi le cas de **Jeffrey Downes (page 31)**, qui a dû attendre si longtemps une indemnité à la suite d'une agression dont il était sorti avec le bras fracturé – une attente de 40 mois – qu'il est mort avant que son cas ne soit résolu. Mon rapport retrace l'expérience outrageante infligée à son père, qui s'est fait dire qu'il ne devrait pas se plaindre du retard dans le traitement de la demande – demande qui a pris fin avec le décès de Jeffrey – car cette demande avait été acheminée plus rapidement que de coutume.

16 Je raconte aussi la saga scandaleuse d'**Aurelio Almeida (page 35)**, dont la petite fille de cinq ans a été violée et tuée. Aurelio Almeida a été traité comme s'il était un escroc qui voulait frauder la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, et non comme le survivant d'un crime horrible. Par la suite, la Commission a refusé de confirmer à Aurelio Almeida qu'une indemnité lui avait été accordée et qu'elle était en attente de traitement, alors que cet homme – incapable de subvenir aux besoins de sa famille, en raison de ses épreuves – était menacé d'expulsion et devait rassurer son propriétaire que de l'argent allait arriver.

17 Je vous fais partager l'histoire de « **Melissa** » **(page 48)**. Après avoir survécu à une attaque et après avoir été détenue comme otage, battue et sexuellement violentée pendant sept jours consécutifs, Melissa a presque connu la défaite face au processus d'indemnisation. En fin de compte, elle n'a réussi à répondre aux demandes impérieuses de la Commission qu'avec l'appui d'une clinique d'aide juridique gérée par des étudiants. Elle a dû se présenter à une audience orale et

revivre, sans raison, sa victimisation – alors qu'aucune de ses affirmations n'avait été contestée. De même, je relate l'expérience de **Joseph Wamback (page 52)**, qui a renoncé à essayer d'obtenir une indemnité de transport pour son fils blessé qui avait besoin d'un traitement thérapeutique. Joseph Wamback est ressorti de toute cette affaire si frustré qu'il est devenu un défenseur des droits des victimes.

18 Enfin, je parle d'**Eva-Marie Devine (page 54)**, une retraitée aveugle qui a dû choisir à un moment entre acheter de la nourriture pour elle ou payer les funérailles de sa fille, qui avait été assassinée. Au désespoir, Eva-Marie Devine avait eu affaire à une dizaine de membres du personnel de la Commission, et s'était fait dire et redire qu'elle devait corriger les documents présentés avant de pouvoir obtenir une aide. Comme de nombreux requérants que nous avons rencontrés, elle a été menacée par le personnel de la Commission pour avoir tout simplement oublié le numéro de son dossier. Elle a eu l'impression de mendier, d'incommoder la Commission, alors qu'elle aurait dû être traitée comme une requérante légalement admissible qui avait besoin d'une aide urgente.

19 Je relate ces histoires choquantes mais vraies pour montrer comment, dans ses efforts de survie, la Commission cherche surtout à protéger ses maigres ressources, oubliant que ses méthodes ne font qu'empirer les souffrances des victimes. Quand les systèmes et les soupçons l'emportent sur la sympathie et la compassion au sein d'un organisme comme celui-ci, c'est parce qu'il s'est égaré.

20 La Commission n'a pas perdu seule son chemin. C'est le gouvernement de l'Ontario qui a égaré sa boussole, alors qu'il s'était si pieusement engagé à soutenir les victimes de la criminalité.

21 Ni ce gouvernement, ni aucun de ses prédécesseurs, ne peut plaider l'ignorance. Le gouvernement n'avait pas besoin de mon enquête pour mettre à jour les problèmes que j'ai constatés, ni leurs retombées humaines. Mon bureau a reçu de nombreuses plaintes au fil des années, qui ont été portées à l'attention du Ministère. Comme le montre ce rapport, de nombreux documents gouvernementaux et de nombreuses missives officielles indiquent comment les requérants sont « revictimisés » et sortent frustrés et découragés de leur expérience avec la Commission. Il est indéniable que les gouvernements successifs sont tout simplement restés là, prétendant se faire les défenseurs des droits des victimes, alors qu'ils regardaient le processus causer des souffrances aux personnes qu'il était censé secourir. Les gouvernements sont restés là, les yeux grand fermés, sachant qu'ils manquaient aux promesses faites en vertu de la loi dans cette province.

22 Pire encore, les gouvernements n'ont rien fait de constructif à cet égard. L'un après l'autre, ils sont restés paralysés par la peur, à la croisée des chemins. Ils n'étaient pas prêts à accorder à la Commission le financement requis pour aider les victimes au lieu de leur nuire, ni disposés à faire face aux retombées politiques que provoquerait l'abolition ou l'amputation d'un système d'indemnisation des victimes qui paraît si solide sur papier. Les gouvernements, y compris le gouvernement actuel, ont préféré recourir à la stratégie de retardement la plus ancienne dans l'administration – prétendre agir, mais s'en tenir à étudier les choses éternellement.

23 Ce rapport présente en détail toute une cascade de propositions et d'initiatives présentées en vue de réformer la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Ces propositions et initiatives, qui nous ont été révélées par des documents découverts au cours de notre enquête, ont fait l'objet d'une politique de ping-pong d'année en année **(pages 69-78)**. Entre-temps, rien n'a été accompli.

24 Ce manque de volonté politique a été déguisé, et présenté comme le besoin de « disposer de plus de temps pour consulter les intervenants et les prestataires de services potentiels ». Mais les intervenants et les victimes n'ont jamais été vraiment consultés efficacement. Il n'est plus temps d'étudier le problème. Il est temps de passer à l'action. Et c'est pourquoi je fais de très nombreuses recommandations dans ce rapport.

25 Remarquablement, le seul plan d'action qui n'a jamais été considéré avec soin, si l'on en croit les rames de documents étudiés au cours de notre enquête, est tout simplement celui qui consisterait à « tenir nos promesses ». C'est donc la stratégie que je préconise dans ce rapport. Il faut donner au programme d'indemnisation des victimes le financement nécessaire pour qu'il fasse son travail et pour qu'il tienne envers les Ontariens et les Ontariennes la promesse solennelle faite en vertu de la loi. Il n'est pas question ici pour le gouvernement d'entreprendre une nouvelle initiative budgétaire – cet engagement a été pris en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* en 1971, et il a été réitéré par chacun des gouvernements qui a gardé cette loi en vigueur. Si la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels paraît actuellement trop mal en point pour être sauvée, c'est parce qu'on ne lui a jamais donné la chance de vivre à la hauteur de ses devoirs légaux.

26 Notre enquête a fait une découverte étonnante : le Fonds de la justice pour les victimes, réserve d'argent destinée aux victimes dans le besoin, est bien renfloué. Des dizaines de millions de dollars sont entreposés là, qui ont été recueillis auprès des contrevenants grâce aux suramendes compensatoires prélevées avec toutes les amendes provinciales en Ontario et contre tous les délinquants sous responsabilité

fédérale. Actuellement, trois secteurs de compétence au Canada se servent de l'argent provenant des suramendes compensatoires pour alimenter le budget de leur régime d'indemnisation des victimes de la criminalité. Inexplicablement, l'Ontario ne le fait pas. Il considère que cet argent est sacro-saint – qu'il doit être alloué à d'autres initiatives pour les droits des victimes, même s'il puise de temps en temps dans ce Fonds pour verser des subventions à court terme à la Commission. Mais le gros de l'argent de ce Fonds n'est pas dépensé. En conséquence, des sommes considérables destinées à l'aide aux victimes restent inutilisées, alors que les victimes d'actes criminels violents en Ontario continuent de souffrir des insuffisances budgétaires de la Commission.

27 Le modèle de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels ne semble pas correspondre à la vision actuelle du Ministère, qui est guidée par des facteurs budgétaires. Il ne m'appartient pas de dire quelle forme le régime d'indemnisation des victimes devrait prendre en fin de compte dans notre province. Mais il m'appartient de dire que la loi dans cette province promet une indemnisation – que le gouvernement refuse.

28 C'est injuste. C'est pourquoi je recommande que le ministère du Procureur général alloue immédiatement à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels des ressources suffisantes pour qu'elle puisse traiter les demandes en temps opportun et de manière efficace. Au lieu de porter entrave à la mission de la Commission, le Ministère doit reconnaître et respecter l'indépendance de cet organisme quasi-judiciaire en lui attribuant le financement requis pour s'acquitter de ses obligations légales. De plus, il faut redoubler d'efforts pour sensibiliser la collectivité et il faut consulter les intervenants à propos de toute planification éventuellement entreprise en vue de modifier, remplacer ou abolir la Commission.

29 De son côté, la Commission doit remplacer une culture de survie par une culture de soutien et de compassion, pour ne plus faire davantage de mal que de bien aux victimes. Considérant ceci, je présente diverses recommandations qui couvrent l'ensemble des points, allant de l'étude des documents au soutien des victimes. Je demande aussi à la Commission d'entreprendre un examen interne de ses politiques, pratiques et procédures, et de mettre en place un conseil consultatif qui comprendra des intervenants.

30 Après cette enquête approfondie des problèmes systémiques auxquels se trouvent confrontés la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels et ses surveillants ministériels, je ne saurais trop insister sur la lourdeur des coûts humains qui ont été payés en raison de préoccupations purement budgétaires. Il est tout à fait inique d'imposer ces coûts aux victimes de la criminalité, par

l'entremise d'un organisme créé pour leur venir en aide. Le gouvernement ne peut pas rester immobilisé plus longtemps à la même croisée des chemins. Il est temps de trouver le courage d'agir pour guérir.

Aperçu général

31 Quelle ironie intolérable! La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a été créée en Ontario pour que nous puissions apporter un soutien financier à ceux et celles d'entre nous qui sont victimes de crimes violents. Mais la Commission est devenue à ce point dysfonctionnelle que bien souvent elle cause davantage de frustration et de peine que de soulagement aux victimes de la criminalité. Au lieu de montrer le visage de la compassion, elle en est arrivée à montrer celui de l'indifférence administrative à de nombreuses victimes. Obsédée par les règlements, avec sa culture de formalités administratives, la Commission est d'une rigidité glaciale. Au lieu de conforter les victimes comme elle le devrait, la Commission les met dans l'impossibilité de faire un deuil en leur imposant des retards cruels.

32 La responsabilité première de cet échec monumental ne revient pas à ceux et celles qui travaillent pour la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Bien sûr, comme le montrera ce rapport, certains d'entre eux ont fait preuve à l'occasion d'erreur de jugement, mais ils ne sont pas différents en cela du reste de nous, et cette observation ne peut guère contribuer à améliorer la situation. La Commission a été mise dans une situation intenable de conflit de loyauté : d'un côté, elle est déterminée à accorder aux victimes ce qu'il leur revient de droit; de l'autre, elle est confrontée à la nécessité de survivre.

33 Le gros des responsabilités incombe au gouvernement de l'Ontario car il a mis en place, par l'entremise du ministère du Procureur général, une culture qui n'est aucunement faite pour appuyer la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, et car il a fait des promesses en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* qu'il n'est pas disposé à tenir. Les gouvernements provinciaux qui se sont succédé ont nuit à la capacité de la Commission à accorder des indemnités, tout simplement en refusant de les financer. La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels ne peut donc pas faire son travail. Pour pouvoir faire face, elle a non seulement dû fonctionner avec un personnel insuffisant, des systèmes désuets et inefficaces, mais elle a aussi dû recourir à une stratégie de retardements afin de respecter son budget.

34 La situation est d'autant plus troublante que les gouvernements successifs, bien que pleinement conscients de l'état perpétuel de crise à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, ont répondu par des solutions d'urgence, ou n'ont rien fait du tout. Ils sont restés immobilisés par la peur et l'indécision, à une même croisée des chemins. Ils n'ont pas pris le premier des deux chemins qui s'ouvraient à eux – celui qui les mènerait à s'assurer que la

Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels dispose des fonds suffisants pour s'acquitter de ses tâches en vertu de la loi – car cette option n'est guère attrayante pour des gouvernements hostiles à une augmentation des dépenses. La seconde voie – qui consisterait à réduire les coûts par une diminution de l'indemnisation – s'avère effrayante sur le plan politique. Aucun gouvernement ne veut être vu comme celui qui s'en est pris aux droits des victimes de la criminalité.

35 Immobilisés à cette croisée des chemins, les gouvernements ont tous pris la même décision déplorable après avoir considéré leurs options – ne rien faire. Ils ont choisi de regarder les yeux grand fermés alors que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels dépérissait pour devenir l'institution caduque qu'elle est actuellement.

36 Il ne m'appartient pas de conseiller le gouvernement en matière de politique. Dans ce rapport, j'examine les options qui ont été considérées au cours des dernières années en vue de réformer la prestation de l'aide financière aux victimes de la criminalité, mais conscient des limites de mon mandat et de mon expertise, je n'appuie aucune de ces options. Toutefois, il m'appartient de souligner toute conduite décrite comme « déraisonnable, abusive, injuste ou tout simplement erronée » dans la *Loi sur l'ombudsman* – et il ne fait aucun doute qu'en ne tenant pas une promesse qu'il a prise envers les victimes de la criminalité, le gouvernement de l'Ontario se conduit de manière déraisonnable, abusive, injuste et erronée.

37 Les victimes souffrent. Certaines ont même été brisées par les événements. Il est inconvenant de les laisser espérer que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels sera un organisme de soutien et de les inciter à faire une demande d'aide, puis d'observer tranquillement la Commission causer des frustrations et des retards au lieu de verser une indemnisation. Il est déraisonnable, abusif, injuste et erroné pour le gouvernement de l'Ontario de ne rien faire alors que l'organisme qu'il a créé recourt à des considérations d'ordre technique, élabore des politiques apparemment conçues pour faciliter le déni, répond souvent aux victimes davantage avec une attitude de soupçon que de compassion, puis utilise des tactiques de retardement comme moyen ultime de faire face à la situation. Il est déraisonnable, abusif, injuste et erroné de laisser un organisme de défense des droits des victimes faire du tort aux personnes quand elles sont des plus vulnérables.

38 L'histoire de William Jentzel en donne un exemple. Elle mérite d'être racontée car William Jentzel est un héro, et non pas un « dossier » – détail qui semble avoir échappé à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Meurtri par le processus : l'histoire de William Jentzel

39 *Il y a quatre ans, William Jentzel, alors âgé de 21 ans, est tombé par hasard sur quatre hommes qui attaquaient un jeune homme. Willliam aurait très bien pu continuer sa route ou appeler la police, mais il a décidé d'intervenir. Cette décision allait s'avérer fatale. Les quatre agresseurs ont détourné leur attention de leur victime et ont battu William sauvagement, à coups de pied et de poings, et lui ont cassé le nez. William a perdu connaissance. Il est resté dans le coma pendant huit jours.*

40 *Le rétablissement physique de William a été ardu et incomplet. Il a subi quatre opérations au cerveau et a souffert de complications postopératoires. Depuis, il a des déficiences intellectuelles, une corde vocale endommagée; il a perdu le sens du goût et de l'odorat, a moins de force et de coordination dans la main droite. Le chemin qu'il a fait pour obtenir justice a lui aussi été ardu et incomplet. Incomplet, car en dépit d'une offre de récompense de 10 000 $, ses agresseurs n'ont jamais été trouvés; ardu, en raison de la manière dont l'a traité la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.*

41 *Le 18 août 2003, quand il s'est avéré nécessaire que William suive un traitement intensif de psychothérapie pour l'aider à se rétablir, son père a fait une demande d'indemnisation, au nom de son fils, à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Un mois plus tard, le 16 septembre 2003, le père de William a téléphoné à la Commission pour demander un financement provisoire, afin de défrayer en partie les coûts de la thérapie. Le père de William a expliqué qu'il téléphonait car son fils avait encore des difficultés à traiter l'information, mais l'employé de la Commission lui a dit que la demande de financement provisoire devrait être présentée séparément de la demande d'origine, directement par William. Car tel était le règlement.*

42 *Pendant ce temps, la demande originale déposée par le père attendait à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Pendant cinq mois, rien n'a été fait à son sujet. Puis le 15 janvier 2004, une lettre a été envoyée à William lui disant que la demande d'indemnisation déposée par son père était insatisfaisante et ne pouvait donc pas être traitée. Elle présentait deux problèmes : premièrement, le formulaire de demande comprenait des renseignements inutiles; étant donné que l'agression avait eu lieu dans une rue, tout détail concernant les événements à l'hôpital devaient être omis de la description de l'événement. Deuxièmement, comme William était adulte, il fallait qu'il substitue son nom à celui de son père sur le formulaire de demande. Cette lettre informait William qu'il pouvait désigner son père pour que celui-ci reçoive*

des renseignements à propos de la demande, mais que son père ne pouvait modifier aucun renseignement et ne pouvait faire aucune demande au nom de William.

43 *Deux semaines plus tard, le 2 février 2004, le père de William a écrit de nouveau à la Commission, cette fois encore pour demander un financement provisoire pour la thérapie de William. Cette lettre a été suivie d'une autorisation signée de William, qui permettait à la Commission de communiquer des renseignements à son père. La réponse de la Commission a été brusque et troublante. Elle a avisé William que s'il ne corrigeait pas sa demande dans les 60 jours à venir, elle présumerait qu'il avait décidé de ne pas demander d'indemnisation.*

44 *Sous le coup de la menace, le père de William a téléphoné à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. L'employée qu'il a eue au bout du fil lui a expliqué que la Commission n'avait pas le droit de lui parler de la demande de son fils. Le père de William lui a répondu qu'il y avait une autorisation signée de son fils, et cette employée a alors trouvé ce document. Satisfaite sur ce point, l'employée a expliqué au père de William que la demande restait incomplète, car une page du formulaire était manquante. Le père de William a demandé à l'employée de lui envoyer un nouveau formulaire. Elle lui a répondu qu'elle ne pouvait pas le faire car, bien que l'autorisation permette au père de recevoir des renseignements au nom de son fils, elle n'autorisait pas le père à présenter des demandes « spéciales ».*

45 *Six jours plus tard, en dépit de ses difficultés, William a communiqué avec la Commission et a réitéré la demande de son père pour obtenir un nouveau formulaire. Le jour suivant, il a reçu un duplicata de la page manquante et il a envoyé les renseignements nécessaires à la Commission. William a aussi expédié une lettre demandant un financement provisoire pour aider à payer sa thérapie. Dans les semaines qui ont suivi, sa demande de financement provisoire a suivi un chemin, tandis que sa demande principale d'indemnisation en suivait un autre.*

46 *William n'a plus entendu parler de sa demande de financement provisoire pendant deux mois, soit jusqu'en avril 2004, quand il a reçu deux nouveaux formulaires à faire remplir par son thérapeute. Les Jentzel ont aussitôt renvoyé les formulaires. Mais il a fallu attendre ensuite trois mois pour que la demande de William parvienne à la présidente de la Commission, pour considération. Et il a fallu un autre mois encore, soit jusqu'au 19 août 2004, pour qu'une décision soit prise. En résumé, 11 mois s'étaient écoulés depuis que le père de William avait fait sa première demande d'aide, et six mois s'étaient passés depuis que William lui-même avait réussi à présenter sa propre demande de financement provisoire.*

47 *La demande principale d'indemnisation, elle, a attendu tout un mois après l'envoi de la page manquante par William. Le 30 mars 2004, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a envoyé un questionnaire de police aux forces policières locales. Six semaines plus tard, le 10 mai 2004, la Commission a reçu le questionnaire dûment rempli, confirmant que William avait été victime d'un crime, n'avait pas contribué à ses blessures, et avait coopéré avec la police. Mais ce n'est que le 16 juin 2004, soit quatre mois après l'envoi de la page manquante par William, et plus d'un mois après la réception du questionnaire de police, que la Commission a envoyé toute une série de documents à William pour qu'il les fasse remplir par des professionnels de la santé, processus qui a duré plusieurs semaines. En conséquence, ce n'est qu'à la fin novembre qu'une audience documentaire a été prévue pour la mi-janvier 2005. Mais les retards ne se sont pas arrêtés là.*

48 *Ce n'est que le 10 avril 2006 qu'une décision a été rendue, quand le dossier a été présenté pour examen à la présidente. Même quand une ordonnance de paiement de 20 000 $ a été donnée pour indemniser William de sa peine et de sa souffrance, avec en plus une somme de 2 349 $ pour perte de revenu, l'unité des finances de la Commission n'a reçu une directive de paiement que le 19 juillet 2006. Cinq jours plus tard, soit trois ans moins un mois après le premier appel à l'aide du père de William à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, le chèque destiné à William a finalement été émis.*

49 Les citoyens et les citoyennes de l'Ontario devraient être fiers que leur gouvernement se soit montré prêt à verser plus de 20 000 $ à William Jentzel pour lui venir en aide. Mais ils ne peuvent vraiment pas être fiers des réponses évasives que William et son père ont dû essuyer, du manque de sensibilité montré par la Commission face à leur souffrance, et des retards qu'ils ont dû subir alors qu'ils essayaient d'obtenir l'indemnisation à laquelle William avait légalement droit.

50 Ce triste exemple montre que la Commission a rejeté un formulaire de demande parce qu'il comprenait trop de renseignements inutiles, alors qu'elle aurait pu tout simplement ignorer les détails superflus. Il montre aussi qu'il règne à la Commission un climat qui incite à penser « ce n'est pas mon travail », et qui a poussé un membre du personnel à ne pas vérifier si la demande de William présentait des problèmes similaires à ceux repérés par la Commission dans sa demande provisoire. Ajoutons à cela le refus absurde d'envoyer une page manquante du formulaire, parce que la page était demandée par le père – et non le fils; les retards apportés dans l'expédition des documents; l'habitude inexplicable de faire des demandes en série, au lieu de demander les documents globalement en une fois; et les temps morts durant lesquels les demandes sont restées inactives

– en attendant d'être complètes, en attendant une prise de décision, et même après la prise de décision.

51 Ce cas montre comment une famille qui souffrait déjà des répercussions d'une brutalité insensée s'est retrouvée aux prises avec cet organisme gouvernemental, qui a manifesté non pas une attitude de compassion et une volonté d'agir, mais qui a érigé tout un labyrinthe de considérations techniques, dont la plupart étaient triviales. C'est vrai, en fin de compte, les Jentzel ont reçu une aide – mais seulement après avoir été frustrés et exaspérés par un organisme tellement accoutumé à invoquer les obstacles de procédure qu'il a traité leur cas comme un simple dossier, au lieu de les voir comme des gens dans le besoin.

52 L'histoire profondément troublante des Jentzel est loin d'être unique. Le Bureau du procureur général de l'Ontario le sait parfaitement. Les impéritie de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels sont manifestes depuis longtemps. L'obstructionnisme de la Commission résulte d'un manque de financement chronique et d'une incapacité ou d'une inaptitude de la part de la Province de l'Ontario à faire face à des questions difficiles.

53 Comme le montre la douloureuse histoire des Jentzel, ce sont les victimes de la criminalité qui paient en fin de compte. C'est pourquoi ce rapport comprend de si nombreuses recommandations. On ne peut tout simplement pas laisser la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels continuer à faire double injure aux victimes, et la Province de l'Ontario ne peut pas rester plus longtemps immobilisée à la croisée des chemins, alors que des gens souffrent.

Le processus d'enquête

54 Le 22 août 2006, j'ai informé la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels de mon intention de faire une enquête systémique sur les plaintes concernant son traitement des victimes de la criminalité. Mon bureau avait reçu un nombre grandissant de plaintes à propos de la manière dont la Commission traitait les victimes. De nombreuses personnes s'étaient plaintes de devoir remplir beaucoup de paperasserie et de devoir attendre longtemps avant qu'une décision ne soit rendue ou qu'une indemnité ne soit versée. Certaines des victimes ont également déclaré qu'elles avaient eu le sentiment d'être victimisées une nouvelle fois par le processus douloureux et difficile d'indemnisation et qu'elles ne parvenaient pas à faire leur deuil de l'événement.

55 Notre enquête a été menée par l'Équipe d'intervention spéciale de l'ombudsman (EISO), composée de neuf personnes. La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels et le ministère du Procureur général ont tous deux pleinement collaboré avec notre équipe d'enquête. Nous avons reçu 39 boîtes de dossiers, pleines de documents, de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels et du Ministère, que nous avons examinés. De plus, nous avons étudié 21 dossiers de demandes à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Au total, notre équipe d'enquête a passé en revue plus de 15 000 documents.

56 Nous avons fait des entrevues officielles avec 14 fonctionnaires du gouvernement provincial, dont des cadres supérieurs, des membres du personnel et des employés de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, du ministère du Procureur général de l'Ontario, du Secrétariat ontarien des services aux victimes, Division des politiques et de l'Office des affaires des victimes d'actes criminels. Nous avons interviewé l'avocat principal et le directeur du Centre de la politique concernant les victimes, Justice Canada. Nous avons également fait 28 entrevues de fond avec des victimes et leur famille, ainsi que 21 entrevues avec des groupes d'intervenants, de défenseurs et de professionnels qui travaillent avec les victimes de la criminalité, notamment les suivants : Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, Canadian Centre for Abuse Awareness, Canadian Crime Victim Foundation, Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children, et cinq cliniques d'aide juridique. La majorité de ces entrevues se sont déroulées en personne et ont été officiellement enregistrées puis retranscrites. Nous avons aussi reçu et examiné de nombreuses présentations écrites de diverses parties intéressées. En outre, les membres de l'EISO ont examiné d'autres secteurs de compétence pour découvrir quelle méthode ils suivaient quant à l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

57 Le 23 août 2006, j'ai annoncé publiquement mon enquête. Jusqu'à présent cette année, mon bureau a reçu 153 plaintes concernant la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. La plupart des personnes qui se sont plaintes l'ont fait après avoir appris que je faisais enquête.

58 Le 23 août 2006, le procureur général de l'Ontario, Michael Bryant, a annoncé que mon enquête était la bienvenue. Il a déclaré :

> Nous sommes fiers du travail accompli par la CIVAC, mais il faut actualiser sa capacité de répondre aux besoins des victimes de la criminalité comme ils sont en droit de l'attendre.

Je suis ravi de savoir que mon enquête sur cette institution importante est la bienvenue pour le procureur général. Je suis ravi aussi de voir que le gouvernement sera ouvert à des suggestions d'amélioration. Toutefois, sans manquer aucunement de respect au procureur général, je dois dire qu'à la lumière de ce que nous avons constaté, « actualiser » est un euphémisme. Le problème ne vient pas du fait que les pratiques de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels appartiennent à une autre époque. Le problème est le suivant : l'époque est révolue où le gouvernement pouvait faire preuve de négligence. Seules des initiatives courageuses et décisives peuvent mener à une situation meilleure.

59 Avant de faire la chronique de cette situation regrettable qu'il faut rectifier de toute urgence, je voudrais montrer deux choses – l'importance des engagements pris par la Province de l'Ontario pour venir en aide aux victimes de la criminalité, et l'ampleur véritable de la promesse faite aux victimes en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Pour cela, je décrirai les paramètres de ces engagements et je montrerai comment le régime d'indemnisation de l'Ontario se compare à ceux d'autres pays et d'autres provinces. Les promesses faites par l'Ontario ont placé haut la barre – en fait, si haut que la médiocre performance réalisée est d'autant plus déplorable.

Le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels : les promesses faites

La marche pour les droits des victimes

60 Traditionnellement, nos systèmes légal et politique considéraient qu'un crime est une infraction contre l'État, qui doit faire l'objet de poursuites non pas au nom de la victime, mais dans l'intérêt du public en général. Sous sa forme la plus extrême, cette perspective traditionnelle relègue les victimes au simple rôle de témoins, qui n'ont ni qualité d'agir, ni droit résultant de leurs pertes personnelles. Plus récemment, le manque d'égard aux souffrances des victimes de la criminalité dans les systèmes légal et politique ont causé chez beaucoup d'entre elles un sentiment d'aliénation, de manque de soutien et même d'abus. C'est un état de choses que le public ne veut plus tolérer.

61 Au cours des 20 dernières années, un mouvement en faveur des droits des victimes est apparu avec force, non seulement au Canada, mais dans le monde. En novembre 1985, la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux

victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, faite par les Nations Unies,[1] a été émise au nom de la collectivité internationale. Cette Déclaration soulignait que les victimes d'actes criminels doivent être traitées avec compassion, dans le respect de leur dignité. L'un des principes de cette Déclaration stipule que l'État devrait tenter d'indemniser financièrement les victimes quand une compensation ne peut pas provenir pleinement du contrevenant ou d'autres sources.

62 En 1988, la Déclaration canadienne des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité[2] a été promulguée. Elle faisait écho à de nombreux principes de la Déclaration des Nations Unies. Bien qu'elle ne traite pas spécifiquement de l'indemnisation, cette Déclaration canadienne (modifiée en 2003) stipule que les victimes de la criminalité doivent être traitées avec courtoisie, compassion et respect et demande que toutes les mesures raisonnables soient prises pour minimiser les inconvénients qu'ils pourraient avoir.

63 Malgré les limites imposées par le système fédéral complexe du Canada, l'Ontario a pris des engagements importants pour aider les victimes de la criminalité, bien des années avant la Déclaration des Nations Unies. Dès 1967, la *Loi sur la mise en application de la Loi d'indemnisation*[3] prévoyait un soutien financier aux agents de la paix, aux policiers et aux pompiers victimes d'actes criminels. En 1971, la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*[4] est entrée en vigueur, prévoyant une indemnité pour toute victime de crimes violents en Ontario – et créant la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

64 En 1987, à la suite de la Déclaration des Nations Unies, l'Ontario a fait un autre pas important. L'Ontario a instauré le Programme d'aide aux victimes et aux témoins qui vient au secours des victimes vulnérables, et plus particulièrement aux victimes de violence familiale, de violence faite aux enfants, et d'agression sexuelle. Ce programme est actuellement en place dans plus de 50 centres dans la province. Cette même année, l'Ontario a fondé les Services d'orientation et d'aide immédiate aux victimes, afin de venir immédiatement au secours des victimes sur les lieux du crime ou du désastre, 24 heures sur 24, dans 40 collectivités.

---

[1] Assemblée générale des Nations Unies, 96e séance plénière, 1985, Résolution 40/34, annexe.
[2] Ministère de la Justice, Canada (1er octobre 2003) :
www.justice.gc.ca/fr/ps/voc/publications/03/basic_prin.html
[3] *Loi sur la mise en application de la Loi d'indemnisation,* 1967, L.O. 1967, chap. 45.
[4] *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, 1971, L.O. 1971, chap. 51.

65 Le 11 juin 1996, l'Ontario a proclamé la *Charte des droits des victimes d'actes criminels*.[5] Bien qu'étant en grande partie un énoncé de principes plutôt qu'un document sur les droits, cette Charte reconnaît et appuie les besoins et les droits des victimes d'actes criminels. À la fois dans son préambule et dans ses dispositions, elle promet que les victimes de la criminalité seront traitées par les représentants du système de justice avec courtoisie, compassion et respect pour leur dignité et leur vie privée personnelles. Dans le cadre de cette promesse, la Charte stipule également que les représentants de la justice s'assureront que les victimes seront informées de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*.

66 En 1996, la Ligne d'aide aux victimes a été créée. C'est une ligne téléphonique gratuite, à l'échelle de la province, qui donne des renseignements sur le système de justice relevant du droit criminel et qui fait le lien avec des services communautaires locaux. De plus, un Système de notification des victimes avise automatiquement les victimes de tout changement de statut des contrevenants, y compris les transfèrements, les audiences de libération conditionnelle à venir, et les libérations prévues.

67 En 1998, l'Office des affaires des victimes d'actes criminels a été fondé. Cet organisme consultatif externe fournit des conseils sur l'élaboration, l'instauration et le maintien des services provinciaux aux victimes d'actes criminels et veille à ce que les programmes et les services reflètent les principes de la *Charte des droits des victimes d'actes criminels* de l'Ontario. Cette même année, SupportLink a été mis en place. Ce service assure une planification de sécurité et procure des téléphones sans fil aux victimes à haut risque d'agression sexuelle, de violence familiale et de harcèlements criminels.

68 En juin 2000, le ministère du Procureur général a lancé le Plan d'action en matière de justice pour les victimes d'actes criminels. Le but de ce plan est « d'élaborer des services judiciaires intégrés qui répondent aux besoins des victimes d'actes criminels et des fournisseurs de services communautaires ». Ce plan multiannuel guide l'expansion des services vers des secteurs non desservis et insuffisamment desservis partout dans la province et améliore les services par le biais de l'intégration et de la coordination des services aux victimes.

69 On le voit : l'Ontario comprend depuis longtemps la nécessité de venir en aide aux victimes de la criminalité. Il est tout aussi évident que la Province a fait à plusieurs reprises des promesses importantes aux victimes, la première de ces promesses étant que nous, en Ontario, nous serons solidaires des victimes de

[5] *Charte des droits des victimes d'actes criminels*, 1995, L.O. 1995, chap. 6.

crimes violents et nous leur montrerons notre solidarité en leur accordant un soutien financier.

Le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels : les promesses faites

70 La promesse impressionnante d'indemnisation est faite par l'Ontario dans la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Peuvent être admissibles à une indemnisation les personnes :

- qui ont été blessées à la suite d'un crime violent commis en Ontario;
- qui ont été blessées alors qu'elles tentaient d'empêcher un crime ou d'aider un policier à faire une arrestation;
- qui doivent prendre soin d'une victime d'acte criminel et qui subissent en conséquence une perte de revenu ou doivent engager des dépenses à la suite de la blessure ou du décès de la victime;
- qui sont à charge d'une victime d'un crime violent décédée à la suite de l'agression.[6]

71 En vertu de ce régime, une indemnité peut être accordée pour l'un des motifs suivants :

- les dépenses raisonnablement et réellement engagées ou à prévoir du fait de la lésion ou du décès de la victime;
- la perte pécuniaire subie par la victime du fait d'une invalidité totale ou partielle qui nuit à sa capacité de travail;
- la perte pécuniaire subie par les personnes à charge de la victime du fait de son décès;
- la douleur et les souffrances;
- la pension alimentaire à un enfant né à la suite d'un viol;

[6] Article 5, *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*.

- une autre perte pécuniaire subie du fait de la lésion de la victime et les dépenses qui, de l'avis de la Commission, peuvent être raisonnablement engagées.[7]

L'Ontario autorise aussi une indemnité provisoire pour la pension alimentaire ou les frais médicaux et funéraires, sous réserve que le requérant reçoive probablement une indemnisation.[8]

72 La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels juge qui est admissible à une indemnisation et décide du montant de l'indemnité. La Commission est un tribunal administratif autonome, actuellement composé d'une présidente, d'un vice-président à plein temps, d'un vice-président à temps partiel et de 14 membres à temps partiel – tous nommés par le Conseil des ministres. Sur le plan de la procédure, les requérants doivent présenter une demande d'indemnisation dans les deux années qui suivent une blessure ou un décès, ou dans la période de prolongation éventuellement accordée par la Commission.[9] Une fois que l'affaire est prête à être entendue, la Commission juge la demande du requérant, soit lors d'une audience orale, soit lors d'une audience écrite (dans ce cas, les documents sont simplement examinés par les membres de la Commission), et ceci après avoir donné un préavis d'au moins 10 jours au requérant, au procureur général, au contrevenant s'il est possible de le faire, et à toute autre personne intéressée.[10] Les audiences peuvent être tenues par un ou deux membres de la Commission.[11]

73 C'est durant ces audiences que la Commission décide si le requérant est une victime d'actes criminels admissible à une indemnisation, ou non. Les membres de la Commission considèrent si l'incident est un acte de violence, tel que décrit par le *Code criminel du Canada*, et si la demande est appuyée par suffisamment de renseignements fiables. La norme de preuve appliquée par la Commission est « la prépondérance des probabilités », comparativement à la norme « hors de tout doute raisonnable » requise par les tribunaux criminels. La loi prévoit une simplification pour faciliter le travail de la Commission. La preuve que l'accusé a été condamné, et que tous les recours en appel ont été épuisés, est considérée

---

[7] Paragraphe 7 (1), *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*.
[8] Paragraphe 14 (1), *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*.
[9] Article 6, *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Le délai imparti a été prolongé d'une à deux années en l'an 2000.
[10] Article 9, *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*.
[11] Article 8, *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. En vertu de l'article 10, si une décision est prise par un seul membre, le requérant ou le ministre peuvent demander la tenue d'une autre audience par au moins deux membres.

concluante.[12] Quand une poursuite est en cours, la Commission peut à sa discrétion ajourner la procédure en attendant l'issue finale des accusations[13]. Mais il est important de préciser que ce n'est pas le seul moyen d'établir l'admissibilité en raison d'une victimisation. En fait, une condamnation n'est même pas requise avant de pouvoir accorder une indemnisation. L'admissibilité d'une victime peut être prouvée autrement.

74 L'une des caractéristiques importantes du régime légal d'indemnisation en Ontario est que les indemnités ne sont pas prédéterminées. L'indemnisation dépend du contexte et il revient à la Commission d'en juger, sans dépasser les montants maximaux autorisés. Le paiement forfaitaire maximal est de 25 000 $ et le paiement périodique maximal ne peut pas être supérieur à 1 000 $ par mois. Si la Commission accorde à la fois un montant forfaitaire et des paiements périodiques, le montant forfaitaire ne peut pas dépasser 12 500 $. La Loi stipule également que le montant total alloué à tous les requérants à la suite d'un même crime ne peut pas dépasser 150 000 $ en paiements forfaitaires, ou 365 000 $ en paiements périodiques.[14] Dans le cadre de ces paramètres, la Commission doit déterminer le montant approprié de l'indemnisation en considérant toutes les circonstances qui entourent la demande. Le montant de l'indemnisation peut être réduit si la victime a contribué directement ou indirectement à son propre décès ou à ses propres blessures,[15] n'a pas fait rapidement une déclaration d'infraction, ou n'a pas coopéré avec la police.[16] Bien que les besoins généraux de la victime ne constituent pas un facteur pertinent pour la détermination des indemnités, la Commission peut considérer toute prestation, indemnisation ou indemnité versée ou payable à la victime, à l'exception de l'aide sociale.[17] La Commission est en droit de varier ses indemnités, et si elle commet une erreur juridique il est possible d'en appeler de ses décisions auprès de la Cour supérieure de justice de l'Ontario (Cour divisionnaire).[18]

---

[12] Article 11, *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.*
[13] Article 16, *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.*
[14] Article 19, *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. L'indemnité périodique maximale (mensuelle) pour lésion permanente a été augmentée de 250 000 $ à 365 000 $ à la suite d'une modification de la loi en l'an 2000.
[15] Paragraphe 17 (1), *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.*
[16] Paragraphe 17 (2), *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.*
[17] Paragraphe 17 (3), *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.*
[18] Articles 23 et 25, *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.*

Les promesses de l'Ontario : à la hauteur?

75 L'indemnisation des victimes varie grandement de pays à pays, et même à l'intérieur du Canada. Bien que toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador[19] assurent une certaine indemnisation aux victimes de crimes violents, les différences sont considérables d'une province à une autre. Comparativement, le régime d'indemnisation des victimes de l'Ontario est impressionnant – sur papier.

76 L'Ontario est la seule province où une commission décisionnelle autonome est responsable de déterminer les indemnités. Toutes les autres provinces ont recours à un processus d'examen administratif plus sommaire. Ainsi, en Alberta, des règlements indiquent les montants précis d'indemnisation à accorder pour les différents types de blessures, et ces montants varient selon la gravité des blessures.

77 L'Ontario est également bien placé comparativement aux autres provinces canadiennes si l'on considère les types de pertes indemnisées. C'est l'une des six provinces qui indemnisent la perte de revenu, l'une des huit provinces qui couvrent les frais funéraires, l'une des sept provinces qui contribuent aux frais médicaux ou qui financent le counseling. C'est aussi l'une des sept provinces qui fournissent une indemnisation provisoire et l'une des trois provinces qui accordent une indemnisation pour la douleur et la souffrance.

78 De même, l'Ontario est bien placé pour les montants payés aux victimes, non seulement par rapport au reste du Canada, mais aussi comparativement au reste du monde. Alors qu'au Royaume-Uni le maximum de l'indemnité est de 500 000 livres, c'est l'Ontario qui verse les paiements maximaux dans notre pays. En Alberta, l'indemnité maximale pour trois blessures au plus est de 110 000 $. Le Manitoba paie seulement jusqu'à 100 000 $. En Colombie-Britannique, le maximum équivaut à la moitié de ce montant – 50 000 $ – soit le même montant que le Texas paie généralement en dollars américains[20] et que l'Australie paie en dollars australiens. La Saskatchewan offre jusqu'à 25 000 $, l'Île-du-Prince-Édouard 15 000 $, le Nouveau-Brunswick 5 000 $, et la Nouvelle-Écosse a un maximum de seulement 2 000 $, qui peut être uniquement dépensé en counseling.

79 Il ne fait aucun doute que les promesses de l'Ontario sont généreuses. Toutefois, le problème ne vient pas de la qualité de ses promesses mais de la manière dont elles sont tenues vu les attentes qu'elles ont créées. Il résulte aussi de la manière

[19] Terre-Neuve-et-Labrador a mis fin à son programme en 1993.
[20] Le Texas paie plus pour les blessures catastrophiques.

dont est respectée la philosophie fondamentale du programme, qui est de venir en aide aux victimes de crimes violents avec compassion. Les problèmes commencent avec la structure administrative globale du régime d'indemnisation et culminent, comme c'est souvent le cas, avec la question de l'argent.

Les problèmes de la promesse

Les faiblesses structurelles

80 La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, qui est une agence et qui doit siéger en tant que tribunal administratif autonome, a été créée en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Ses membres sont nommés par le Conseil des ministres. Compte tenu de son autonomie, ce n'est pas un programme du ministère du Procureur général. Certes, la présidente de la Commission fait directement rapport au procureur général, mais c'est elle qui est responsable de la supervision générale et du fonctionnement de la Commission. Toutefois, le chef de l'administration de la Commission, qui a la responsabilité de gérer 40 membres de la fonction publique de l'Ontario qui ne sont pas arbitres, fait rapport par l'entremise du Secrétariat ontarien des services aux victimes, ministère du Procureur général.

81 La Commission pourrait fonctionner ainsi si l'autonomie des arbitres était respectée et si un protocole était en place pour veiller à ce que l'administration réponde aux besoins des arbitres. Malheureusement, mon enquête a révélé que cette double structure d'imputabilité gêne le partage de l'information et donne lieu à des tensions entre la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels et les dirigeants du Ministère. Ces tensions sont l'une des causes profondes de l'inertie qui a laissé tout le système si affaibli. En fait, l'incapacité de la Commission et du Ministère à s'entendre est si grave qu'ils n'ont pas échangé de protocole d'entente depuis 1994. Des ébauches de mémoire ont flotté de part et d'autre pendant des années, sur la question de leurs relations à propos du fonctionnement, de l'administration, des finances, de la vérification, de l'élaboration des programmes, de l'évaluation et de l'imputabilité. Au cours de notre enquête, nous avons trouvé des ententes non signées datant de 1999, 2001 et 2004. La présidente nous a fait savoir qu'elle avait rédigé cinq ébauches de protocoles d'entente, et en avait même remis une personnellement à un ministre, mais que les relations entre les deux organisations étaient restés informelles, circonstancielles, ne permettant pas ainsi de prendre l'engagement nécessaire au bon fonctionnement de la Commission.

82 Le Ministère est au courant de cette lacune. Le 9 juin 2005, un courriel ministériel note que l'absence d'un protocole d'entente avec la Commission va à l'encontre de la directive d'établissement et d'imputabilité d'une agence, émise par le Secrétariat du Conseil de gestion. Ce courriel fait la suggestion suivante :

> Le Ministère risque de s'exposer aux critiques de l'ombudsman et du BPM (bureau du premier ministre), si ce que nous avons appris de la situation et des pratiques actuelles de la CIVAC devenait connu, et la Commission n'est guère tenue de respecter certaines normes d'imputabilité et de performance.

83 Cette préoccupation était prémonitoire. Faute d'un engagement, il est impossible de tenir les promesses. Au cours des dernières années, le Ministère n'a pas été enclin à prendre un engagement ferme envers la Commission, même si la loi lui confère le mandat d'assurer les indemnisations. Et à cause de ce manque d'engagement, la Commission s'est retrouvée dans un état de faiblesse tel qu'elle n'est pas en mesure de bien remplir ses fonctions légales. Il ressort clairement de mon enquête que si l'engagement requis n'a pas été pris envers la Commission, c'est parce qu'elle est considérée de plus en plus comme inadaptée face à la nouvelle vision que se fait le Ministère des services aux victimes. En fait, en refusant à la Commission l'appui requis, le Ministère sape l'autonomie que la confère à celle-ci.

Les coûts de la promesse : le financement de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels

84 Les demandes présentées à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels ont augmenté, en nombre et en complexité, au cours des dernières années. Mais alors que la Commission comptait précédemment 25 membres, elle n'en a plus que 14. Selon la présidente, il était difficile de recruter des membres jusqu'au jour très récent où une augmentation de l'indemnité quotidienne des membres à temps partiel a été accordée. Lors d'une enquête de l'ombudsman en 1996, la Commission avait avisé notre bureau qu'en raison de contraintes budgétaires, elle avait décidé en novembre 1995 de réduire ses frais administratifs en cessant d'aider les victimes à recueillir les renseignements nécessaires pour présenter leur demande. En conséquence, comme notre enquête actuelle l'a montré par des détails douloureux, bon nombre de demandes sans doute valables

ont échoué puis sombré, car les victimes ne recevaient pas l'aide nécessaire pour faire face au processus complexe d'indemnisation.

85 Aujourd'hui encore, la Commission se débat avec un système désuet de gestion des cas et avec un personnel insuffisant en nombre. La Commission n'est pas parvenue à obtenir le financement de divers projets proposés, alors qu'elle avait prouvé au Ministère qu'ils étaient nécessaires. Ainsi, dans une lettre datée du 17 mars 2004, la présidente de la Commission se plaint de ne pas avoir reçu de réponse à une demande de dotation en personnel présentée en décembre 2003, pour combler des postes vacants. Voici ce qu'avance sa lettre :

> Les graves réductions de services causées par l'insuffisance des allocations budgétaires auront pour conséquence que la Commission sera perçue comme mal gérée et inefficace, ce qui nuirait à la Commission et au Ministère.

86 Plus récemment, le nouveau chef de l'administration s'inquiétait du fait que les formulaires de demande de la Commission étaient difficiles à comprendre et offensants pour les victimes. Ces formulaires ont fait l'objet de nombreuses plaintes. Les plus troublantes évoquaient l'exercice futile qui constituait à demander à des professionnels de la santé d'indiquer l'emplacement de leurs blessures sur le diagramme d'un corps. Une femme, dont la fille avait été décapitée, a été particulièrement consternée par ce formulaire. Une révision s'imposait pour les documents, la Commission n'avait pas encore de site Web et le relevé mensuel des statistiques méritait une amélioration. Pourtant, le Ministère n'a accepté de financer aucun de ces projets. Je dois reconnaître qu'après avoir consulté des groupes de victimes et des intervenants, la Commission a décidé de passer à l'action, même si elle n'avait pas les fonds nécessaires, pour réaliser certains de ces progrès. Ainsi, les formulaires ont été révisés en décembre 2006. Et la Commission a même réussi à économiser 15 000 $ de frais d'impression en affichant son dernier rapport annuel sur son nouveau site Web, lancé en décembre 2005. Il est déplorable que la Commission ait dû recourir à de tels moyens pour tenter de faire face à la situation. Elle ne devrait pas avoir à redistribuer ses ressources pour alléger les points de friction. En lui refusant le financement nécessaire, le Ministère condamne la Commission à une inefficacité perpétuelle.

87 Pourtant, ce manque d'efficacité administrative n'est pas le plus gros problème qui résulte de cette parcimonie. Les plus graves conséquences sont les atteintes à l'autonomie de la Commission et à l'intégrité de ses décisions, ainsi que la culture qui règne au sein de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. En vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, la détermination des indemnités est censée être laissée au pouvoir discrétionnaire

des membres de la Commission, selon les circonstances de chaque cas. La Commission doit faire ces déterminations en tant qu'organisme décisionnel autonome. Mais en raison de son financement, cet organisme théoriquement « autonome », dépend des priorités du gouvernement du jour, ce qui est tout à fait inhabituel. La cause en est que, contrairement à la plupart des tribunaux administratifs, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels doit non seulement déterminer les indemnités, mais aussi les payer. Elle doit prélever à son budget toute indemnité accordée par elle. Ceci permet au ministère du Procureur général d'influer à la fois sur le montant et sur l'échéancier des indemnités en allouant à la Commission un budget qui lui impose des restrictions. La Commission se retrouve donc dans une situation intenable, devant gérer un système d'indemnisation discrétionnaire tout en devant respecter une enveloppe financière donnée.

88 Ce contrôle inapproprié du gouvernement ne s'exerce pas uniquement de manière passive, par une insuffisance chronique de financement. Il arrive aussi que le Ministère interfère ouvertement avec l'autonomie de la Commission, en lui enjoignant de retarder le versement des indemnités pour des raisons budgétaires. Provoquer des retardements est donc une stratégie manifeste de contrôle financier employée par le Ministère.

89 Ceci a eu un effet de domino. L'exemple montré par le Ministère, conjugué à l'impossibilité qu'a la Commission de jouer correctement son rôle à cause de l'insuffisance des fonds à sa disposition, a mené à une culture de l'inefficacité et du retardement au sein de la Commission même. Comme un mauvais payeur trouve des moyens de retarder le jour fatal, la Commission a dû retarder le traitement des dossiers au lieu d'agir promptement, et a dû faire des compromis quant à ses obligations envers les victimes.

Trouver les fonds

90 De 1973 à 1992, le gouvernement fédéral a contribué directement à l'indemnisation des victimes d'actes criminels en Ontario. Cette participation a pris fin avec la création des suramendes compensatoires en vertu du *Code criminel du Canada*. Pour simplifier, disons que les suramendes obligatoires sont prélevées auprès des contrevenants qui doivent payer, lors de leur condamnation, une amende selon un barème déterminé (à moins que le juge du procès n'en décide autrement). La *Loi sur les infractions provinciales* de l'Ontario stipule de même que des suramendes compensatoires doivent être prélevées avec toutes les amendes provinciales, sauf les amendes pour stationnement illégal. En 1994,

l'Ontario a créé un Fonds de la justice pour les victimes, pour y verser l'argent des suramendes compensatoires. Alors que trois provinces financent leur programme d'indemnisation des victimes à l'aide de l'argent provenant des suramendes compensatoires, l'article 27 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* de l'Ontario, qui précède la création de la suramende compensatoire, stipule que toute indemnité ordonnée par la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels soit « prélevée sur les sommes affectées à cette fin par la Législature ». C'est pourquoi la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est financée par le Trésor.

91 En Ontario, la pratique de recourir au Fonds de la justice pour les victimes a évolué, et ce Fonds n'est plus considéré comme exclusivement destiné aux services existants et rehaussés aux victimes. Inexplicablement, ce Fonds est maintenant considéré comme devant financer des projets autres que ceux de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Depuis quelques années, le ministère du Procureur général utilise ce Fonds pour divers services et programmes. En 2004-2005, 7 millions $ de ce fonds ont été alloués à 71 organisations pour des programmes et des services aux victimes. De plus, 1,9 million $ a été attribué à des programmes existants, tandis que 1,6 million $ allait à 18 programmes et des services de soutien aux victimes d'agression sexuelle. Mais le Fonds reste toujours bien renfloué. Les revenus provenant des suramendes compensatoires s'élèvent entre 34 millions $ et 37 millions $ chaque année. Selon le Budget des dépenses et les Comptes publics, un excédent considérable s'est accumulé au fil des années dans le Fonds de la justice pour les victimes. Pour chacune des années financières 2004-2005 et 2005-2006, l'excédent du Fonds se chiffrait à près de 80 millions $. En conséquence, ce Fonds de la justice pour les victimes revêt la caractéristique d'une promesse, sur papier; mais il reste en grande partie intouché alors que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels se débat pour trouver de l'argent.

92 À l'occasion, l'allocation budgétaire de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels s'est révélée adéquate. De 1997 à 2000, la Commission est parvenue à dépenser moins que le total de son budget et le gouvernement, alors enhardi, lui a réduit son budget de 1,6 million $ à 15,4 millions $. Cette coupure s'est avérée trop dure. L'année où elle a été faite, la Commission a dépensé 16,9 millions $, contraignant le Ministère à obtenir une approbation spéciale pour puiser au Fonds de la justice pour les victimes afin de trouver les fonds manquants. En 2001-2002, la même situation s'est reproduite. Alors que le budget n'était que de 15,4 millions $, la Commission a dépensé 16,7 millions $, et le Ministère a commencé alors à verser un supplément de budget de 1,6 million $ par an à la Commission. Les insuffisances budgétaires sont un problème constant, et le Fonds de la justice pour les victimes est devenu la réserve de détresse, même

si le gouvernement n'a jamais accepté de considérer ce Fonds comme une source appropriée de financement pour l'indemnisation des victimes de la criminalité.

93 Les pénuries de fonds à la Commission ne proviennent pas d'une mauvaise gestion financière. C'est tout simplement que, depuis que la brève période d'excédent budgétaire a pris fin durant la dernière décennie, les besoins financiers de la Commission ont augmenté. Ceci résulte en partie du fait que les représentants de la justice, à tous les niveaux, travaillent avec assiduité pour que des poursuites soient intentées en cas de violence familiale et d'agression sexuelle (bon nombre des demandes traitées par la Commission sont relatives à de telles infractions; la moitié des cas de la Commission résultent de violence intime). En février 2001, à la suite d'une décision judiciaire dans l'affaire *Evoy v. Ontario (Criminal Injuries Compensation Board)*,[21] l'indemnisation de cas similaires est devenue plus coûteuse encore. Cette décision stipule que si une victime a souffert d'une série d'agressions, comme c'est souvent le cas dans la violence familiale, chaque agression devrait être considérée comme un événement séparé, et non collectivement comme la Commission le faisait précédemment. Au total, de 1998 à 2004, la charge de travail de la Commission a augmenté de 148 %. De plus, le nombre de demandes a augmenté de 35 % rien qu'au cours des deux dernières années, en partie à cause des nouvelles méthodes adoptées par la Commission pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la *Charte des droits des victimes d'actes criminels* qui lui enjoignent de mieux faire connaître ses services et d'en faciliter l'accès.

94 Malgré ces changements, à l'exception d'une importante augmentation accordée il y a plusieurs années, le budget fixe de la Commission est resté quasiment le même. Au cours des cinq dernières années, il s'est chiffré à environ 20 millions $. En 2002-2003, il était de 20 366 800 $ et en 2006-2007 il était de 20 305 300 $. Une présentation de la Commission au Ministère affirme que de 1998 à 2004 son allocation budgétaire n'a augmenté que de 2,5 %, face à une augmentation de 148 % du nombre de cas et à des frais de fonctionnement accrus en conséquence. Au lieu d'accorder le financement voulu pour que le programme fonctionne comme prévu, le Ministère a exercé des contrôles financiers, pour des raisons budgétaires, et a empêché cet organisme autonome de s'acquitter de son mandat en vertu de la loi. En voici quelques exemples :

- En février 2001, la Commission a été avisée que son allocation de paiement de transfert était épuisée et elle a été avertie que tout chèque d'indemnité qu'elle pourrait émettre serait rejeté.

[21] [2001] O.J. No. 2258 (Cour divisionnaire) (QL).

- En avril 2001, les avocats du Ministère ont suggéré qu'il était « illégal » pour la Commission d'accorder des indemnités une fois que son allocation budgétaire était épuisée.

- En 2003 et 2004, des moyens de pression ont été exercés sur la Commission pour qu'elle prenne l'habitude d'arrêter chaque mois le traitement des demandes d'indemnisation, de sorte à ne pas dépasser les montants de transferts prévus. La Commission a laissé en attente le traitement de demandes et les a reportées à l'année financière suivante.

- En mars 2004, un courriel du greffier de la Commission a confirmé au sous-procureur général adjoint que les instructions étaient de suspendre en fin d'année les ordonnances d'indemnisation de la Commission qui exigeraient des paiements de transferts supérieurs à l'allocation de la Commission. Le 31 mars 2004, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels avait suspendu 273 ordonnances d'indemnisation, ce qui représentait plus de 2 millions $.

- Le 4 novembre 2004, un courriel ministériel notait que la Commission avait reçu l'ordre de ne pas dépenser davantage que le montant de son financement approuvé pour 2004-2005 et que pour cela la Commission avait retardé la datation et la signature d'ordonnances de paiement. Il en résultait des arriérés dont les coûts projetés se montaient à 5 millions $. Du 19 novembre au 23 novembre 2004, des courriels échangés entre la Commission et le Ministère indiquent que les paiements de transferts non payés durant le mois en cours étaient déclarés comme comptes de régularisation et étaient débloqués le mois suivant pour paiement. Par conséquent, la Commission épuisait toute son allocation budgétaire mensuelle dès la première semaine du mois, et laissait ensuite les paiements s'accumuler pendant trois semaines. Le délai entre l'audience d'une victime et l'ordonnance de paiement de son indemnisation a alors augmenté, passant de 16 semaines à 20 semaines ou plus.

- Les renseignements que nous avons obtenus au cours de notre enquête semblent indiquer qu'il se peut que la Commission continue de retarder l'annonce de ces décisions afin de pouvoir faire face aux pressions financières.

95 Il ne faut pas s'étonner que mettre la Commission dans cette situation, où elle doit sans cesse tenter d'échapper aux pressions financières, n'a pas permis de résoudre le problème. Il y a tout simplement eu un effet de boule de neige. En 2004-2005, il a fallu puiser 6,5 millions $ au Fonds de la justice pour les victimes afin de

couvrir les excédents de dépenses prévus de la Commission.[22] Cette méthode ne fait pas que repousser l'inévitable, elle menace aussi l'autonomie de la Commission.

96 Dans la mesure où imposer une enveloppe budgétaire fixe à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels revient à faire pression sur elle pour qu'elle garde les indemnités dans les limites de ses allocations de fonds, cette pression est exercée contrairement à la loi. En 1999, dans l'affaire *Myers v. Ontario (Criminal Injuries Compensation Board)*[23], une victime a remis en question le plafond de 5 000 $ que la Commission avait imposé aux indemnités de thérapie. Un avocat du procureur général, qui représentait la Commission, a essayé de justifier cette pratique de la Commission en expliquant qu'elle considérait les demandes d'indemnisation à la lumière du nombre total de demandes et du montant total d'argent alloué par la Province à la Commission. Le tribunal a conclu qu'il est contraire à la loi, pour la Commission, de calculer ou d'ajuster une indemnité de cette façon. Le tribunal a clairement indiqué que le montant d'une indemnité « doit être calculé sans référence à un budget quelconque, réel ou imaginé ».

97 Couper une tarte en pointes plus ou moins grosses, selon qu'en décide le gouvernement du jour, n'est pas le système prévu par la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Bien qu'il n'existe aucune preuve que le Ministère ait tenté d'influer sur une quelconque demande d'indemnisation, le Ministère sait que les pressions financières qu'il exerce pourraient compromettre l'autonomie de la Commission et que ceci est hautement sujet à caution. Le 17 mars 2004, la présidente de la Commission a écrit au procureur général, notant que la retenue des paiements pourrait causer de graves embarras à la Commission et que des ordonnances de paiement d'un montant supérieur à 1,5 million $ attendaient une date de validation. Voici ce qu'elle a écrit :

> J'ai accepté cette méthode de gérer ces pressions à la CIVAC, à la lumière des problèmes généraux de gestion des finances qui existent actuellement, même si je croyais que cette acceptation permettait au Secrétariat ontarien des services aux victimes de faire obstacle à l'autonomie de la Commission en tant que tribunal administratif quasi-judiciaire, pour que le Secrétariat puisse faire face à ses obligations financières. Après réflexion, je crois qu'en acceptant cette mesure d'action je me mets dans une situation de conflit direct avec mes responsabilités de présidente de la Commission et que c'est rendre un mauvais service aux victimes.

---

[22] En fin de compte, la Commission a dépensé seulement 5,5 millions $ de cette allocation.
[23] (1999), 126 O.A.C. 326 (Cour divisionnaire).

98 Le 22 novembre 2004, un courriel ministériel admet que « l'approche actuellement suivie, qui consiste à mettre en attente les décisions, présente des risques sur le plan juridique». C'est bien évident qu'il y a des risques, et de plus les victimes ne sont pas traitées comme elles devraient l'être, et comme il a été promis de le faire. Durant mon enquête, un représentant de la Commission nous a assuré que les ordonnances de paiement ne sont actuellement retardées pour des raisons financières que de deux semaines à un mois, en fin d'année financière. Ceci peut paraître sans grande conséquence à certains, mais pour une victime de criminalité violente qui se trouve terriblement dans le besoin, ou pour une victime qui attend tout simplement que sa demande soit acceptée et qui veut faire son deuil de l'événement, cette période peut paraître une éternité. Les victimes de crimes violents ne devraient pas souffrir de l'insuffisance des fonds fournis à la Commission.

99 Mais la Commission s'est habituée à ces tactiques de retardement, qui ont d'autres répercussions que des retards de plusieurs semaines. Au cours des cinq dernières années, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a reçu de 4 000 à 5 000 nouvelles demandes chaque année. Elle n'en a jugé que 2 500 environ par an. Pas besoin d'être particulièrement clairvoyant pour constater que si la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels cherchait vraiment à traiter les demandes rapidement, les fonds d'urgence puisés au Fonds de la justice pour les victimes ne suffiraient pas à la sauver. La Commission serait réduite à néant. Quand on examine l'historique de la Commission, on comprend que le retardement est vraiment devenu une méthode ordinaire de gestion des cas.

L'envergure et la retombée des retards

Faire vite et attendre à tout jamais : l'histoire de Jeffrey Downes

100 *Le 11 août 2001, à 7 h 45 du soir, Jeffrey Downes âgé de 43 ans a été attaqué alors qu'il arrosait des fleurs devant un ensemble résidentiel. Son agresseur, fou de rage, l'a frappé à huit reprises. M. Downes est sorti de cette attaque avec les yeux au beurre noir et le bras droit facturé. Comme il tentait de se protéger alors que son agresseur le frappait avec un lourd tabouret en bois, il a eu le bras si endommagé que la guérison ne pouvait pas se faire et qu'il a dû être opéré. Tandis que l'affaire criminelle procédait lentement devant les tribunaux, deux enquêteurs ont suggéré à M. Downes qu'il demande une indemnisation. Leurs*

bonnes intentions lui ont fait entreprendre un chemin ardu, long de 40 mois, hérissé d'attente inutiles, qui n'a amené que des frustrations à sa famille durement frappée.

101 *La demande de M. Downes a été présentée le 5 mai 2003. Après tout un mois, la Commission lui a enfin envoyé un Questionnaire de police à remplir. Le chargé d'enquête a rempli ce formulaire le 27 juin 2003. Le formulaire certifiait que M. Downes avait été victime d'un acte criminel violent, que ses blessures ne résultaient pas de sa propre conduite, qu'il avait collaboré avec la police, et que son agresseur avait été accusé de voies de fait graves causant des blessures corporelles.*

102 *Ce n'est qu'après avoir reçu le Questionnaire de police que la Commission a envoyé une lettre à M. Downes, le 8 août 2003, lui demandant d'obtenir des rapports médicaux. En novembre 2003, ces rapports médicaux étaient parvenus à la Commission. Mais la Commission n'était pas prête à agir. Dans sa lettre du mois d'août, la Commission avait informé M. Downes que si des accusations au criminel étaient portées, elle attendrait l'issue du procès de l'agresseur pour organiser la tenue d'une audience. Le dossier de M. Downes est donc resté dans l'attente d'une conclusion que personne ne disputait – à savoir que M. Downes avait été victime d'un crime violent.*

103 *Finalement, l'agresseur a été condamné le 17 mai 2004. Mais pour M. Downes, l'attente ne faisait que commencer. La Commission refusait d'agir avant d'obtenir la preuve officielle de la condamnation, pour acte criminel. Dans les dossiers de la Commission, rien n'indique qu'elle a fait la moindre chose pour obtenir ce document, sans importance pour la demande, jusqu'à deux ans plus tard – sauf trois notes cryptiques disant « en instance de suivi ». Finalement, le 16 janvier 2006, une télécopie a été envoyée au greffe du tribunal qui avait prononcé la condamnation. Mais bien que le greffe du tribunal ait aussitôt confirmé oralement, la condamnation, la Commission a attendu quatre mois de plus jusqu'à l'arrivée du document écrit. Ce n'est qu'alors qu'elle a mis à son calendrier une audience écrite, pour le 3 août 2006, soit plus de trois ans après la présentation de la demande de M. Downes. Cette audience n'a jamais eu lieu. Tragiquement, Jeffrey Downes est mort d'une crise cardiaque alors qu'il attendait son indemnisation. Son dossier a été clos, sans cérémonie.*

104 *L'histoire serait suffisamment triste si elle s'arrêtait là. Mais ce n'est pas le cas. Le 4 octobre 2006, à la suite d'un appel du député provincial de la famille Downes, la présidente de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a écrit au père de Jeffrey, lui expliquant que la* Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels *ne permettait pas à la Commission de verser une*

indemnisation aux familles endeuillées si la mort de la victime ne résultait pas directement du crime. En outre, la lettre soulignait qu'en fait le cas de M. Downes avait été traité plus rapidement que d'habitude.[24]

105 La charge de travail à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est écrasante. Le 26 juillet 2006, 9 640 cas étaient en cours. Actuellement, il existe quelque 25 000 cas dits « virtuels » – c'est-à-dire des cas où des formulaires ont été envoyé aux requérants, mais où les documents n'ont pas été retournés à la Commission, et donc des cas qui pourraient à tout moment devenir bien réels. Il y a aussi une imposante série de dossiers incomplets, que la Commission considère clos « administrativement ». De par la loi, la Commission n'est pas en droit d'abandonner les demandes anciennes, alors elle les clôt sachant qu'elles pourront être réactivées. Avec une telle charge de travail, il n'est pas surprenant que l'insuffisance du financement ait contribuée à des retards chroniques. En 2005-2006, il a fallu trois ans en moyenne à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour traiter une demande, ce qui est ahurissant.

106 Mon bureau reçoit des plaintes au sujet des retards de la Commission depuis des années. Déjà en 1993, il a fait enquête sur deux affaires où des retards s'étaient produits pour les mêmes raisons que celles qui ont mené à la crise actuelle – des audiences avaient été annulées parce que les fonds de fonctionnement de la Commission avaient été épuisés avant la fin de l'année financière. En 1996, six autres plaintes concernant des retards avaient fait l'objet d'enquête par mon bureau, et cette fois les retards étaient causés par une augmentation du nombre de cas, conjuguée à une réduction de 30 % du financement. L'année suivante, en 1997, appliquant l'expression à la mode « faire plus avec moins », la Commission a réduit de moitié ses arriérés, avec un restant de budget de 3 millions $. En fait, la Commission faisait moins pour les victimes, avec moins d'argent. Cette même année, un groupe de travail sur les organismes, les conseils et les commissions (groupe Wood) a déclaré qu'il considérait que la Commission était une agence en difficulté et a recommandé des réformes « pour répondre plus justement, plus rapidement et plus directement aux besoins des victimes ». En 1998, une autre enquête de mon bureau a conclu que la Commission avait un surcroît de travail et qu'elle était frustrée par une insuffisance constante de financement administratif. Six analystes préposés à l'indemnisation tentaient alors de traiter plus de 3 000 demandes. Lors d'une enquête menée en janvier 1999, les raisons citées

[24] La lettre disait : « En général, une date d'audience est donnée dans les six mois qui suivent l'inscription d'une demande sur la liste des cas prêts à entendre. Vu les circonstances du cas de Jeffrey Downes, une audience a été prévue bien avant la fin de ce délai de six mois. »

pour les retards comprenaient les difficultés techniques dues à un système informatisé de gestion des cas ainsi qu'une pénurie d'arbitres.

107 Laissons un instant de côté les répercussions dont souffrent les victimes. C'est chose connue : les retards peuvent nuire à la qualité du processus décisionnel. Dans l'affaire *Warren v. Ontario (Criminal Injuries Compensation Board)*,[25] une demande d'indemnisation qui faisait suite à une allégation d'agression sexuelle contre un médecin a été suspendue car le juge considérait qu'après une période de 10 ans le médecin, qui n'avait pas été reconnu coupable, pourrait être stigmatisé par une indemnité déterminée en fonction de renseignements périmés.

108 Ce qu'il y a de plus déconcertant, c'est que la Commission a institutionnalisé les retardements, motivée grandement en cela par sa crise de financement. Rien ne peut mieux illustrer cette situation dramatique que la missive officieuse envoyée à la famille de Jeffrey Downes, qui affirmait audacieusement que l'attente avait été plus courte que d'habitude dans ce cas. Cette lettre est un véritable monument à l'égarement de ce régime d'indemnisation par rapport à sa mission première de service aux victimes. La famille de Jeffrey Downes méritait des excuses sans réserve, et non pas des statistiques sur la manière dont le dossier avait été traité avec efficacité comparativement aux antécédents embarrassants de la Commission.

109 Notons que la Commission résiste à employer le terme « arriérés » pour les cas qui sont en cours – elle préfère parler d'un « inventaire » des demandes à traiter. Utiliser des termes doux pour parler de dures réalités peut être rassurant, mais cela revient à s'illusionner. Il est clair que la Commission vit une situation de crise, et ceci depuis des années. L'indication la plus poignante de cette crise, c'est que la Commission ne parvient à traiter qu'environ la moitié des demandes actives. Pour survivre, la Commission dépend des retardements, des obstacles administratifs, et elle compte aussi sur le fait que les victimes admissibles ne soient pas suffisamment informées ou motivées pour faire une demande. Comme le montre clairement le cas de Jeffrey Downes, la Commission a érigé une forteresse de règlements et de procédures, et ses méthodes de gestion des cas sont devenues une série de contrôles d'accès. La Commission a choisi de privilégier les chinoiseries de l'administration, les retardements et le formalisme obtus au lieu de les combattre – et ce faisant, elle nuit à ceux et celles qu'elle devrait réconforter et soutenir.

---

[25] (2005), 262 D.L.R. (4e) 144 (Cour divisionnaire).

Franchir les barrières d'accès

Quand le soutien fait place au soupçon : l'histoire d'Aurelio Almeida

110 *Le 29 août 2001, la petite Naiomi Almeida, âgée de cinq ans, a été enlevée du sanctuaire de la maison familiale; elle a été violée et assassinée. Son père Aurelio a succombé à la douleur et au chagrin. Incapable de reprendre son travail de conducteur de camion de ciment, il a dû subvenir à ses besoins et à ceux de son fils âgé de neuf ans avec les prestations d'invalidité de l'assurance-emploi. Ses économies ont vite fondu. Cependant, il s'est dit qu'il devait déménager pour protéger son fils, dont le sens du refuge familial avait été violé. Son coût de la vie a donc augmenté, alors que son revenu diminuait. M. Almeida a fait appel à l'aide de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, sur la recommandation d'un policier compatissant touché par sa souffrance.*
M. Almeida ne pouvait pas savoir qu'au lieu de trouver un appui solide et convaincu, il allait s'embarquer dans un voyage émotivement déchirant, à travers un monde de tracasseries administratives et de frustrations.

Les demandes d'indemnisation de la famille Almeida : la voie rapide du retardement

111 *M. Almeida a communiqué pour la première fois avec la Commission en décembre 2001. Le 11 janvier 2002, il a rempli deux formulaires d'informations principales, l'un pour sa propre demande et l'autre au nom de son fils traumatisé. En effet, les règlements exigent des demandes distinctes, même si elles sont en grande partie des duplicata. Le 8 mars 2002, désespéré, ne sachant pas pourquoi il n'avait eu aucune nouvelle, M. Almeida a communiqué de nouveau avec la Commission pour lui dire que lui et son fils n'avaient plus guère de moyens de vivre et pour lui demander d'accélérer le traitement de leurs demandes. Mais le processus ne faisait que commencer. Quatre jours plus tard, M. Almeida a reçu deux paquets par la poste. Le premier contenait des formulaires de rapports médicaux standard, un formulaire d'emploi et un formulaire de rapport d'assurance-emploi. Selon les instructions données, M. Almeida devait remplir ces formulaires et les renvoyer à la Commission. Le deuxième paquet était pour la demande séparée de son fils. Ce paquet comprenait lui aussi les formulaires de rapports médicaux qui devaient être dûment remplis. Le 1er mai 2002, près de deux mois plus tard, toute une série d'autres formulaires sont arrivés par la poste. Cette fois, il y avait un formulaire de demande d'indemnisation provisoire, un formulaire de renseignements financiers, et un autre formulaire de rapport d'assurance-emploi. Le jour suivant, soit le 2 mai 2002, plus de quatre mois après*

l'appel à l'aide lancé par M. Almeida, la Commission a envoyé un Questionnaire de police aux enquêteurs – questionnaire prouvant que M. Almeida et son fils avaient bien été victimes d'actes criminels.

112 *C'est alors que les demandes d'indemnisation de M. Almeida ont commencé à bénéficier d'un traitement exceptionnel qui allait leur épargner une attente de trois ans en moyenne à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Trois initiatives ont été prises pour accélérer exceptionnellement le traitement de ses demandes. Premièrement, un membre du personnel a reçu la permission d'accorder une haute priorité à son dossier. Deuxièmement, la Commission a décidé de lui accorder un paiement provisoire de 500 $, pour perte de revenu. Et troisièmement, la présidente de la Commission a pris la décision exceptionnelle de donner suite aux demandes avant la fin des poursuites au criminel. Dans ce cas particulier, la Commission considérerait que le Questionnaire de police était une preuve officielle adéquate que les Almeida avaient été victimes d'un terrible crime.*

113 *Chacune de ces tentatives faites pour accélérer les choses est louable, et je dois reconnaître le mérite quand mérite il y a. Toutefois, il ne faut pas oublier que ce n'est que deux mois après la lettre désespérée de M. Almeida – soit quatre bons mois après sa première demande de soutien – que son dossier a été classé hautement prioritaire. Et ce n'est qu'en septembre – soit quatre mois après cette désignation hautement prioritaire – que la présidente de la Commission a décidé qu'il ne serait pas nécessaire d'attendre que la condamnation finale soit enregistrée par les tribunaux.*

114 *La réponse de la Commission continue de paraître tout à fait léthargique, vue de l'extérieur. En fait, après l'acceptation du Questionnaire de police, les choses ont ralenti davantage. Il a fallu un mois de plus pour décider d'une date d'audience orale, six semaines de plus avant de tenir l'audience, et sept semaines de plus pour que la décision soit rendue après l'audience. Mais même après le 27 janvier 2004, quand l'ordonnance de paiement pour M. Almeida a été signée, l'attente n'a pas pris fin pour autant. Il a fallu que cette ordonnance de paiement soit « traitée » – et elle est restée en attente, alors que M. Almeida risquait d'être expulsé pour non-paiement de son loyer. Le 5 février 2004, deux mois après l'audience orale, M. Almeida a appelé la Commission pour lui dire que son propriétaire avait accepté de ne pas expulser la famille si M. Almeida pouvait lui présenter une lettre confirmant qu'il allait être indemnisé. Et savez-vous ce qu'on lui a répondu quand il a appelé? On ne lui a pas dit que lui et son fils allaient chacun recevoir 7 000 $ pour détresse émotionnelle. L'employé de la Commission à qui il a parlé lui a déclaré que la décision n'était pas encore finalisée, alors que*

ce même jour un autre employé de la Commission postait les chèques à M. Almeida. Cinq jours plus tard, M. Almeida recevait son argent.

La demande de frais funéraires de la famille Almeida : quand la forme l'emporte sur le fond

115 *Ce n'est que le 22 mai 2002 que M. Almeida a appris que les familles des victimes de meurtre avaient droit à une indemnisation pour les frais funéraires de la victime. Un employé de la Commission l'a informé qu'il devait remplir pour cela une demande séparée, distincte des deux autres qu'il avait déjà déposées. Bien que cette demande soit relative aux mêmes victimes et au même événement, elle devrait suivre sa propre bande convoyeuse dans l'usine d'indemnisation. Le 6 juin 2002, M. Almeida a reçu un autre formulaire d'informations principales, cette fois au nom de Naiomi Almeida. Ce formulaire était lui aussi marqué « Prioritaire », mais comme les demandes d'indemnisation, il a été mis à bord du bateau lent du traitement. Et le pire, c'est que ce bateau lent est venu s'échouer sur les écueils de l'insensibilité.*

116 *C'est un fait bien connu de la justice criminelle : devoir raconter un événement, encore et encore, s'avère douloureux en général pour les victimes. Pour M. Almeida, il a été trop dur de décrire les horribles détails du meurtre de Naiomi une fois de plus, dans le formulaire de frais funéraires – détails qui avaient déjà été décrits et validés dans d'autres documents que la Commission avait en sa possession – alors il a eu recours au simple bon sens. Voici ce qu'il a écrit sur ce formulaire :*

> *Certains renseignements, je ne peux pas m'en souvenir ou on ne me les a pas racontés pour que je reste sain d'esprit.*
>
> *Veuillez voir le fichier n° ... il contient tous les renseignements voulus pour que cette demande soit complète.*
>
> *Je vous présente mes excuses pour la brièveté de ce rapport, mais je trouve encore très pénible de repasser à travers tout ça.*

117 *Ensuite, il a envoyé sa lettre, qui lui est revenue comme un boomerang un mois plus tard, avec cette note :*

> *Tout d'abord, veuillez accepter mes sincères condoléances pour la perte de votre fille. C'est avec de sincères regrets que je dois vous informer que nous ne pouvons pas traiter la demande de Naiomi, d'autres renseignements sont nécessaires. Comme les formulaires ci-joints*

constituent votre déclaration officielle à la Commission, il faut y inscrire les renseignements concernant Naiomi dans les parties surlignées.

118 *M. Almeida n'était vraiment pas prêt à le faire. Le 22 août 2002, il a reçu une autre série de formulaires, expédiés par un autre membre du personnel qui lui demandait « d'envoyer une brève déclaration donnant les détails de l'incident, à retourner avec le formulaire modifié ». Le 24 octobre 2002, un troisième employé de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a écrit à M. Almeida lui demandant de renvoyer à la Commission ses formulaires de demande pour frais funéraires. Cette fois, la lettre avait un ton plus sec et se faisait menaçante :*

> *Nous présumerons que vous avez décidé de ne pas demander d'indemnisation à ce jour si votre réponse ne nous est pas parvenue dans les 60 jours à venir.*

119 *Du coup, M. Almeida a fait de son mieux et a renvoyé le formulaire. Mais le 4 novembre 2002, la Commission lui a fait savoir qu'il manquait une page et qu'elle lui enverrait un nouveau formulaire à remplir. M. Almeida avait alors reçu un avis lui indiquant que l'audience orale pour sa première demande aurait lieu le 4 décembre 2002. Il a donc décidé de remettre personnellement ce formulaire pour frais funéraires au groupe responsable de l'audience. Il s'est trouvé qu'il a eu tort de le faire. Car le 4 février 2003, il a reçu une autre lettre encore. Cette lettre commençait avec la commisération habituelle. « Veuillez accepter nos condoléances pour la perte de cet être cher », mais prenait ensuite un ton menaçant et disait que la Commission présumerait que M. Almeida avait décidé de ne pas faire de demande s'il ne répondait pas dans les 60 jours. M. Almeida a téléphoné à la Commission et lui a expliqué qu'il avait remis le formulaire durant l'audience d'indemnisation. Malgré cet appel, une nouvelle série de formulaires lui est arrivée, pour les frais funéraires, une semaine plus tard. Et de nouveau il a téléphoné pour protester qu'il avait déjà remis les documents. Quatre jours plus tard, il a reçu un appel d'une employée contrite qui lui a avoué que sa demande avait été égarée. Selon les dossiers de la Commission, cette employée a décidé alors de ne pas exiger le formulaire en grande partie superflu « pour minimiser le stress » et de « vérifier les particularités au téléphone, une fois qu'un membre du personnel aurait rempli un nouveau formulaire ». Mais la frustration de M. Almeida ne s'est pas arrêtée là. Le pire était à venir, car la Commission allait donner à M. Almeida le sentiment qu'il essayait de la frauder.*

120 *Il faut rendre hommage à la collectivité de M. Almeida pour avoir recueilli des fonds afin de l'aider à payer les frais funéraires. Son frère lui est aussi venu en*

aide. Malheureusement, un ou plusieurs analystes de la Commission en ont pris note et ont apparemment commencé à soupçonner M. Almeida de vouloir cumuler les avantages avec sa demande de frais funéraires. Dans le dossier de M. Almeida relatif à sa demande de frais funéraires, on trouve plusieurs articles de journaux sur le décès de sa fille. Dans trois d'entre eux, des passages décrivent le soutien financier de la collectivité – passages qui sont soulignés ou surlignés. Le 13 mars 2003, un membre de la Commission a demandé à M. Almeida s'il avait le reçu original des frais funéraires. Par la suite, la Commission a demandé à M. Almeida s'il avait utilisé les fonds publics mentionnés dans divers journaux pour payer les frais funéraires de sa fille. M. Almeida a expliqué que les dons d'argent étaient destinés à lui et à son fils, pour leurs dépenses générales, et qu'il avait utilisé une partie de cet argent pour rembourser son frère de certains paiements. En réponse, M. Almeida a été prévenu que : « La Commission doit avoir connaissance de tous les renseignements », comme si M. Almeida avait essayé de lui cacher quelque chose.

121 *M. Almeida a été informé qu'il devrait assister à une autre audience orale, où il devrait une fois encore parler des terribles événements du 29 août 2001. Ce qui lui a probablement épargné cette terrible épreuve, c'est que le 19 mars 2003 quelqu'un à la Commission a remarqué qu'il était sans importance, en vertu de la politique de la Commission, que M. Almeida ait reçu un secours financier provenant de dons de la collectivité. En effet, la Commission n'avait pas pour habitude de considérer pareilles questions quand elle examinait les demandes de frais funéraires.*[26] *Ceci étant clair, l'audience pouvait se faire par écrit. Entre-temps, la Commission avait confronté M. Almeida de manière accusatoire et lui avait donné le sentiment d'être un criminel – tout ceci à cause d'une méprise.*

122 *Les tribulations de M. Almeida n'en étaient pas terminées pour autant. Le 14 avril 2003, la Commission l'a informé qu'elle avait égaré le reçu original des frais funéraires. Un membre du personnel a alors essayé de communiquer avec le salon funéraire pour obtenir les renseignements nécessaires. Le 18 juin 2003, plus d'un an après s'être enquis des frais funéraires, M. Almeida a obtenu un remboursement pour lui et pour son frère. Il faut reconnaître que la Commission a décidé de ne pas appliquer sa politique d'alors qui lui enjoignait de verser un maximum de 6 000 $ pour les dépenses et de ne pas payer les frais divers comme les déplacements, les fleurs, les vêtements. Toutefois, cet acte de générosité compensait bien mal le douloureux processus imposé à M. Almeida. Voici le legs qu'a gardé M. Almeida de cette expérience, dans des termes utilisés par lui :*

---

[26] Comme le note le Manuel des pratiques daté du 31 août 2006, la Commission a pour politique actuelle de ne pas prendre en considération l'argent provenant de contributions publiques quand elle alloue une indemnisation.

... J'avais fait appel à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels... J'avais senti qu'on m'enlevait un poids des épaules, et je savais qu'on n'allait pas sombrer financièrement pendant qu'on essayait de tenir le coup, après ce que ce monstre nous avait fait... D'abord, j'ai dû remplir des formulaires... Seize mois plus tard, on m'a parlé d'une audience orale... J'y suis allé, et là j'ai dû donner les raisons pour lesquelles ils devraient croire que mon fils et moi on était victimes, et expliquer pourquoi on devrait avoir le droit d'être indemnisés pour un choc nerveux, une perte de revenu et des frais funéraires...

J'ai reçu une décision de la Commission lundi 10 février [2003]. J'étais tout excité... J'avais des retards de paiements pour mes factures et mon loyer, alors vous pouvez imaginer mon soulagement... J'ai attrapé cette lettre, je l'ai ouverte, et une fois de plus j'ai été insulté, en colère, déçu qu'on me laisse tomber... Ils nous ont insultés, mon fils et moi, non seulement avec le montant donné, mais aussi avec la phrase juste au-dessus [« La Commission reconnaît qu'aucun montant d'argent ne peut adéquatement indemniser les victimes de l'injustice dont elles ont souffert... »]. Comme si je ne le savais pas bien mieux qu'eux. Ils m'ont donné le sentiment d'être un misérable, comme si tout ça était pour moi juste une question d'argent...

Au-dessous de cette phrase insultante, il y avait le montant de la décision, 7 000 $ à chacun, pour mon fils et moi, et un refus de ma demande pour perte de revenu.

Insulté de nouveau, et confus, j'ai appelé la CIVAC mais ils se sont contentés de me redire la phrase écrite au-dessus du montant... La personne m'a expliqué que la décision dépendait du fait que mon fils et moi, on n'avait pas été blessé physiquement... Est-ce qu'ils savent que les dommages mentaux sont bien plus grands que les dommages physiques... Les cicatrices guérissent... Les blessures mentales durent toute la vie, surtout quand elles sont aussi profondes que les nôtres. On est atteint d'un handicap, parce qu'on est changé pour le reste de la vie, on a des émotions incontrôlables quand on voit quelqu'un qui nous rappelle notre petit ange, et aussi chaque fois que je vois un mariage à la télévision, ou des grands-parents qui jouent avec leurs petits-enfants, des bals de finissants, des anniversaires... La liste est longue, et malheureusement on en ressort faibles et tristes...

Je suis en colère, et en état de choc, d'avoir été traité de cette manière et de l'être encore par les tribunaux et la CIVAC. Ces gens-là sont censés

aider et protéger le public et les victimes. J'en suis malade rien que de penser qu'avant je croyais qu'ils étaient là pour aider le public et les victimes. ***HONTE, honte à vous tous.***

123 Je ne ferai aucun commentaire sur le montant de l'indemnisation accordée à M. Almeida, qui semble naturellement bien parcimonieuse. Il ne me revient pas de le faire. Mais une chose est claire : la langue de bois inévitablement utilisée pour exprimer une sympathie bien intentionnée dans la correspondance administrative de la Commission et lors de conversations téléphoniques impersonnelles ne traduit pas le soutien que devrait montrer ce régime d'indemnisation. S'ils ne sont pas appuyés par des politiques et des pratiques qui viennent réellement en aide aux gens quand ils sont très vulnérables, ces mots sonnent vident, et paraissent même offensants. Une institution ne peut pas apporter un appui quand elle fait une fixation sur des formulaires qui sont conçus, émis et approuvés de sorte à favoriser l'échec et à garantir le retardement.

124 Je voudrais pouvoir dire que le traitement infligé à M. Almeida, qui reflète un tel manque de sensibilité, une telle obsession des règlements, et qui est parfois insultant, est une aberration. Mais bien que M. Almeida ait bénéficié à certains égards d'un traitement prioritaire, cette mentalité administrative obsédée par les règlements et les formalités, qui a nui aux demandes d'indemnisation, est en fait calculée. J'utilise ce terme non pas pour dire que le personnel de la Commission décide méchamment de frustrer ou de ralentir les demandes, mais dans le sens tout aussi regrettable d'une institutionnalisation. Le formalisme et le retardement sont devenus des caractéristiques endémiques de la stratégie de fonctionnement de la Commission – c'est un exemple extrême de ce que j'appelle la « réglementite », soit un respect aveugle des règlements, sur lequel le bon sens n'a plus aucun effet, et qui nuit inutilement aux gens.

125 Présenter une demande à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est devenu une véritable épreuve, durant laquelle il faut passer successivement toute une série de barrières de contrôle. Les diverses étapes du processus sont non seulement inutilement compliquées, mais comme en atteste la saga des Almeida, elles sont hérissées d'embûches avec une rigidité inconvenante et souvent insensée. Je commencerai par décrire ces barrières de contrôle, puis j'examinerai les pratiques qui font qu'elles sont si imposantes, si bien faites pour causer les retards.

Unité des services d'indemnisation – première barrière

Demander à faire demande

126 Obtenir effectivement les formulaires pour soumettre sa demande est la première barrière que doit franchir la victime. Elle doit communiquer avec la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels par téléphone, par écrit ou en personne pour demander les formulaires de demande. Chaque année, une équipe de neuf représentants envoie environ 7 500 nouvelles trousses de demande d'indemnisation. Sa première tâche consiste à convaincre le représentant des services d'indemnisation qu'elle remplit les conditions d'admissibilité définies par la loi. On ne peut qu'espérer que cette sélection préliminaire privilégie l'inclusion, car c'est un processus extrêmement sommaire; les demandes ne devraient être rejetées que dans des cas absolument manifestes.

127 Cette étape représente en moyenne un délai de deux semaines car, curieusement, jusqu'à **14 jours** peuvent s'écouler entre le premier contact et l'expédition, par voie postale, de la trousse de demande.

Une avalanche de documents

128 Les victimes d'actes criminels qui réussissent à passer cette première barrière de sélection reçoivent en récompense une avalanche de documents. La documentation transmise comprend un formulaire d'informations principales, qui demande des renseignements sur le contrevenant (présumé), des détails sur l'incident et sur le préjudice corporel, des renseignements sur les personnes à charge de la victime, des précisions sur le rapport de police, et des renseignements sur toute personne faisant la demande au nom de la victime – par exemple, parent, tuteur, organisme ou représentant juridique. Le formulaire d'autorisation est aussi fourni, dans lequel on demande à la victime son consentement à la transmission de renseignements à la Commission par un certain nombre d'individus – par exemple, prestataires de soins, police, différentes agences qui pourraient verser un financement provincial ou fédéral au requérant (Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, Revenu Canada ou Régime de pensions du Canada), employeur du requérant et compagnies d'assurance. Les autres formulaires qui pourraient être fournis, selon l'évaluation initiale, comprennent le formulaire de soins, où le requérant doit faire la liste des médecins ou des spécialistes qui l'ont traité à la suite du préjudice corporel; le formulaire d'emploi, pour donner des renseignements sur les pertes du revenu; le

formulaire de dépenses, pour dresser la liste des dépenses comme les frais d'ambulance et d'hôpital, les frais médicaux et dentaires, les frais de médicaments d'ordonnance et de thérapie, et les frais de déplacements pour les soins; un autre formulaire de dépenses, pour indiquer les frais funéraires de la victime; et le formulaire d'indemnités, pour donner des renseignements sur les autres sources d'indemnisation. Si la période de deux ans durant laquelle la demande d'indemnisation peut être présentée est écoulée, on envoie aux requérants le formulaire de prorogation du délai, où ils doivent justifier le retard de leur demande.

129 Évidemment, traiter les demandes de façon responsable exige un minimum de critères. Ce qui me préoccupe cependant, c'est que dans le cas de demandes valables cette avalanche de documents devient une véritable barrière. Mes inquiétudes ne viennent pas seulement de la quantité affolante de renseignements à inscrire dans la pléthore de formulaires requis, ni du fait que ces formulaires peuvent poser un sérieux défi pour des gens ordinaires même quand ils ne sont pas traumatisés par un crime. Elles me viennent de l'existence dans ce système de 25 000 cas « virtuels » dont on m'a fait part – soit les cas de requérants jugés admissibles durant la sélection initiale de la Commission, mais qui ne sont jamais allés jusqu'au bout de leur demande. Ceci devrait vraiment nous mettre en garde sur le fardeau que constituent ces formulaires.

130 Selon un rapport ministériel, au cours de la période de six mois du 26 janvier au 26 juillet 2006, 2 195 formulaires de demande qui avaient été expédiés par la Commission ne lui ont pas été renvoyés. Pour présenter un élément de comparaison, entre 4 000 et 5 000 nouvelles demandes sont soumises en bonne et due forme chaque année. S'il est possible de faire des généralisations sur cette période de six mois, le nombre de demandes abandonnées au tout début du processus équivaut au nombre de demandes complétées. Ceci nous indique clairement que, intentionnellement ou non, ce processus constitue un moyen très efficace d'élimination naturelle des requérants. Si cet obstacle n'existait pas, il y aurait deux fois plus de dossiers en souffrance. Une institution surchargée de travail est peut-être en droit d'apprécier une réduction de 50 % dans ses dossiers, mais à quel prix? Un prix inacceptable, celui de décourager les demandes dans une proportion si élevée qu'elle en est inadmissible.

131 Quand la demande dûment remplie est renvoyée à la Commission, elle est examinée superficiellement pour déterminer si son traitement devrait être accéléré pour diverses raisons : soit que les victimes ont plus de 70 ans ou ont une maladie mettant leur vie en danger, soit qu'elles demandent l'indemnisation de frais funéraires ou une indemnité provisoire pour des soins. De tels cas reçoivent un statut « prioritaire ». Tous les dossiers n'appartenant pas à cette catégorie devront

attendre deux ou trois mois avant d'être examinés plus à fond par un représentant du service d'indemnisation. À cette étape-ci, un représentant vérifie si la victime a rempli les formulaires selon les règlements et décide s'il faut accorder un statut prioritaire à la demande.

Chercher les problèmes

132 Si le représentant du service d'indemnisation se rend compte que des renseignements manquent, comme une signature, des détails sur le contrevenant (présumé), le préjudice corporel ou l'incident, ou la date du rapport de police, il communique avec la victime par téléphone ou par courrier. Des membres de la Commission nous ont informés qu'à cette étape, 40 % des formulaires, soit une proportion exorbitante, sont renvoyés à cause d'erreurs – par exemple des documents non signés et non datés. Vraisemblablement, selon mes observations, un bon nombre d'erreurs menant au rejet des documents ne sont pas importantes. Le rejet de la demande de William Jentzel parce qu'elle contenait des « renseignements superflus » en donne un exemple. La Commission exige en outre que les victimes signent et datent des documents même si elles n'ont pas d'informations pertinentes à y soumettre. Ce n'est que quand les documents ont été corrigés à la satisfaction de la Commission que le dossier est transmis à l'unité de traitement des demandes d'indemnisation. Bien qu'on ne nous ait pas précisé le temps passé à attendre les formulaires corrigés, le délai moyen pour qu'un dossier parvienne à l'unité de traitement des demandes était de **254 jours** en 2005-2006 – ce qui incluait les 14 jours au début, pour l'expédition de la première vague de formulaires. Sans aucun doute, cette moyenne se ressent des allers-retours des documents à corriger, la Commission n'acceptant de les traiter que quand ils atteignent la perfection.

133 Un délai de cette durée est significatif, incontestablement. Ce qui lui donne un relief particulier, c'est que 254 jours représentent les deux tiers d'une année financière. Ceci permet donc de remettre les deux tiers des demandes de l'Année 1 à l'Année 2, et ainsi de soulager à court terme les pressions budgétaires de l'Année 1.

Unité de traitement des demandes – deuxième barrière

Traîner dans « Le Casier »

134 Une fois expédiés à l'unité de traitement, les documents attendent dans un classeur – que les employés de la Commission appellent « Le Casier » – jusqu'à ce que le chef de l'unité assigne le dossier à un analyste. Les dossiers restent essentiellement inactifs tant qu'ils traînent dans « Le Casier ». Dans certains cas, si un Questionnaire de police doit être rempli, il se peut que le personnel de la Commission en fasse la demande pendant que le dossier est encore dans « Le Casier ». L'obtention des Questionnaires de police cause souvent d'autres retards, et comme le démontre la saga de Jeffrey Downes, l'attente de ces documents peut être très passive, sans aucun effort sérieux pour faire remplir les formulaires. En août 2006, 690 Questionnaires de police manquaient aux dossiers.

135 En septembre 2006, sept analystes avaient la responsabilité d'aller chercher les dossiers au fond de ce « Casier » et de les préparer pour les audiences. Ces analystes traitent environ 400 demandes chacun, et on leur assignait entre 12 et 20 nouvelles demandes environ par semaine. En outre, l'unité a un analyste chargé d'obtenir les rapports de police et un autre qui s'occupe des demandes de financement provisoire et des modifications de demandes. C'est généralement la présidente de la Commission qui traite les demandes d'indemnisation provisoire.

136 En 2005-2006, une demande pouvait séjourner dans « Le Casier » pendant une durée moyenne de **262 jours**. Les statistiques de la période d'avril à août 2006 révèlent que la durée d'attente moyenne était de 168 jours et que les dossiers les plus anciens attendaient depuis 321 jours en moyenne. Encore une fois, même si je ne suggère pas que ceci est la raison d'être de l'opération, les temps morts passés dans « Le Casier » permettent à bien des dossiers d'aujourd'hui – et à quelques-uns d'hier – d'être traités au cours des années budgétaires suivantes.

Une deuxième vague de formulaires

137 Les analystes des indemnisations ont la responsabilité d'examiner les formulaires soumis par les victimes et de décider quels renseignements supplémentaires doivent appuyer chaque demande. En théorie, ceci doit être fait dans les sept jours à partir du moment où un dossier a été assigné à un analyste. À cette étape, une nouvelle masse de documents est expédiée au requérant – par exemple, rapport d'hôpital, rapport médical, rapport dentaire, rapport de physiothérapie, rapport de

thérapie, rapport de thérapie (agression sexuelle), rapport sur d'autres traitements, rapport d'emploi, rapport de Revenu Canada, rapport du Régime de pensions du Canada, rapport de l'assurance-emploi, rapport de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, rapport du plan d'assurance. Le requérant a la responsabilité de faire parvenir les formulaires de rapports aux individus ou aux organismes pertinents pour les faire remplir. Pour les rapports qu'elle a demandé, la Commission paie intégralement le coût des dossiers d'hôpitaux, et jusqu'à 100 $ par rapport médical, dentaire ou de thérapie. Ces rapports doivent être expédiés directement à la Commission, avec les factures correspondantes.

Menaces et fermeture administrative de dossier

138 Les analystes d'indemnisation utilisent un système de rappels des dossiers. Si l'information requise ne leur est pas parvenue au bout de six mois, ils envoient une lettre au requérant pour l'informer que son dossier a été fermé administrativement. Comme l'illustre l'histoire de William Jentzel, ceci peut avoir l'effet d'une gifle, froide et impersonnelle. Si certaines informations ont été reçues au cours des six mois, on envoie au requérant une lettre lui demandant de soumettre les documents manquants avant 90 jours. Si les documents ne parviennent pas à la Commission dans ce délai, le dossier est fermé administrativement.

139 On considère qu'un dossier de demande n'est prêt pour une audience que quand tous les formulaires requis ont été fournis, que les rapports de police ont été reçus et, dans les cas de poursuites au criminel, que le procès a eu lieu et les motifs du jugement ont été reçus. L'analyste d'indemnisation prépare alors un résumé écrit pour les membres de la Commission qui vont statuer sur la demande, fait le calcul de la perte de salaire si la victime a subi des pertes de revenu, et remplit une déclaration de frais si des frais sont réclamés. L'analyste recommande que la demande soit entendue soit lors d'une audience orale, soit lors d'une audience écrite.

140 Les analystes d'indemnisation devraient transmettre entre 30 et 45 dossiers par mois en vue d'audiences. En 2005-2006, les demandes extraites du « Casier » passaient en moyenne **334 jours** entre les mains de l'unité de traitement des demandes avant d'être jugées prêtes pour audience. Si on y ajoute le temps passé dans « Le Casier », les dossiers languissent à ce stade pendant une ahurissante moyenne de 596 jours – presque deux ans.

Unité des audiences – troisième barrière

Attendre l'audience

141 Quand un dossier est complet, il est placé sur la liste « prêt à être entendu ». Les audiences, y compris celles qui n'exigent qu'un examen des documents par l'arbitre, sont fixées trois mois à l'avance et le requérant est avisé par écrit. Les audiences orales ont lieu devant deux membres de la Commission, dans l'un des 19 sites de la province – et une ou deux fois par an à Vancouver, en Colombie-Britannique.[27] Les statistiques de la Commission pour 2005-2006 montrent que le délai moyen pour qu'un cas prêt à être entendu parvienne effectivement à une audience est de **114 jours**. En août 2006, cette moyenne était de 107 jours.

142 Le contrevenant (présumé) et des témoins peuvent assister à une audience orale. Selon le paragraphe 9 (1) de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, le contrevenant a le droit d'être avisé de l'audience, mais la Commission n'envoie pas d'avis à un contrevenant ayant fait l'objet d'une condamnation. La Commission tient aussi des audiences par voie électronique auxquelles les contrevenants (présumés) peuvent participer par conférence téléphonique.

Attendre la décision

143 Après l'audience, la Commission prépare une décision écrite, avec motifs. Quand deux membres de la Commission siègent à l'audience, l'un deux est désigné pour écrire la décision. Les membres de la Commission travaillent à l'extérieur de ses bureaux et ne sont pas reliés à son réseau informatique. Ceci cause des délais importants dans la production des décisions. Le premier membre envoie la décision à la Commission sur une carte de mémoire, la Commission la fait suivre à l'autre membre, qui la passe en revue et la renvoie à la Commission. La décision est alors réexaminée par la présidente, puis imprimée et envoyée à la signature. En 2005-2006, il fallait en moyenne **67 jours** après l'audience pour soumettre une décision, et environ **46 jours** pour la revoir et la communiquer en tant qu'ordonnance d'indemnisation. En septembre 2006, 200 ordonnances étaient en attente.

---

[27] La pratique de tenir des audiences en Colombie-Britannique vient du fait qu'un grand nombre de victimes de violences sexuelles historiques se sont installées sur la côte Ouest.

Unité des finances — quatrième barrière

Attendre d'être payé

144 Quand une décision a finalement terminé son parcours postérieur à l'audience, et qu'elle est approuvée et signée, elle est envoyée à l'unité des finances qui produit un rapport et la transmet à un site central de traitement – où un chèque est émis et envoyé à la Commission. D'avril à août 2006, cette étape prenait en moyenne **23 jours** supplémentaires. Pour comprendre l'impact que ceci peut avoir, il suffit de penser à M. Almeida, sur le point d'être expulsé de son logement tandis que son chèque était en traitement.

145 Finalement, la Commission envoie le chèque et la décision à la victime. Un examen des dossiers de 2005-2006 a révélé qu'en moyenne, il fallait **251 jours** pour traiter un dossier, du moment où il était prêt pour l'audience à celui où la Commission envoyait la décision et le chèque. En résumé, la première étape du processus (remplir la demande) prend en moyenne 254 jours, la deuxième (réunir les documents en préparation à l'audience) prend 596 jours, tandis que la troisième et la quatrième (audience et décision, plus traitement et envoi du chèque) prennent en moyenne 251 jours – ce qui donne une durée moyenne de **1 101 jours** par cas, soit environ trois ans.

146 Imaginez un peu ce qu'Olwen Redwood a pu penser de tout cela. Elle s'est trouvée sérieusement traumatisée après le décès de son conjoint, qui a eu la gorge tranchée par un intrus. Au bout d'un an, ayant fini par réunir les documents pour la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, elle a téléphoné pour vérifier où en était son dossier. On lui a dit que la Commission ne regardait même pas les demandes pendant la première année, et que son dossier était « tout au fond du Casier. » En envoyant les dossiers aux limbes, le « Casier » fait peut-être gagner du temps à la Commission et réduit les pressions budgétaires, mais il suffit de penser à M[me] Redwood pour comprendre que chaque dossier représente une personne aux prises avec une douloureuse attente. L'histoire de « Melissa » en est un autre exemple poignant.

Ajouter au stress : l'histoire de Melissa

147 *Au cours de la première semaine de décembre 2000, une femme âgée de 47 ans a vécu un véritable cauchemar. Bien que ce ne soit pas son vrai nom, je l'appellerai Melissa pour essayer de préserver sa dignité, car celle-ci lui a été niée pendant son long calvaire. Emprisonnée chez elle pendant toute une semaine par un homme de sa connaissance, elle est violentée sexuellement et physiquement à*

maintes reprises. Ce qu'elle subit est d'une brutalité implacable. Son bourreau ne lui permettait pas de manger, ni d'utiliser la salle de bain. Continuellement, il l'étranglait, la battait et la menaçait de mort. Quand ce pervers en a eu son soûl de brutalité, il a jeté Melissa de sa voiture sur le parking d'un hôpital. Elle avait une blessure à la tête, des contusions graves – au visage en particulier – et plusieurs fractures aux côtes. La violence prolongée qu'elle a subie a laissé à Melissa un handicap cognitif, une perte de la mémoire à court terme, et une perte d'équilibre qui l'oblige à se servir d'une canne. Elle a aussi perdu le goût et l'odorat. Elle en reste profondément traumatisée, incapable de travailler. Par conséquent, elle a perdu la maison où elle habitait depuis 18 ans. Les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada sont ses seules sources de revenu..

148 *L'homme qui a fait subir tout cela à Melissa a été condamné au printemps de 2002. Le 25 octobre 2002, elle a présenté une demande à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Dans son état de fragilité, elle s'est trouvée incapable d'affronter le déluge de formulaires. Sans le soutien d'une clinique d'aide juridique gérée par des étudiants, son dossier serait sans le moindre doute l'un de ces dossier « virtuels » qui n'arrivent jamais jusqu'à l'arbitrage. Son dossier déborde de documents, ce qui lui donne l'air d'une déclaration de revenu haut de gamme plutôt que d'un appel au secours. Sans appui, Melissa aura connu la défaite sous le poids d'un si lourd fardeau administratif.*

149 *Le pire, c'est qu'à réunir les documents et décrire son épreuve en détail, une page après l'autre, Melissa a dû revivre son traumatisme. Le processus de présentation de sa demande lui a été douloureux, et non cathartique. Et finalement, deux bonnes années après l'avoir commencé, Melissa s'est trouvée devant la troisième barrière, à essayer d'obtenir une audience. Elle ressentait un stress suffisamment sérieux pour qu'un des étudiants en droit demande à la Commission d'accélérer l'audience. La réponse à cette demande a été que, « selon de nouvelles directives, le temps d'attente pour une audience pouvait être de 6 à 18 mois ». Melissa a été informée qu'en se déplaçant à un autre endroit, elle pourrait obtenir une audience dans moins de six mois. Elle l'a donc fait. Mais il a fallu encore quatre mois pour que la décision soit finalisée, puis trois semaines encore pour le traitement du chèque. Trois ans pour franchir tous les obstacles, et même à cela, elle n'y est parvenue qu'avec de l'aide.*

150 Le chèque de 19 084,62 $ reçu par Melissa témoigne du soutien généreux accordé par la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, mais ce geste est amoindri, au point d'en perdre toute valeur, par l'insensibilité de l'institution, manifestée par son inertie et ses subtilités techniques.

En état de siège : renforcer les barrières

151 Les méthodes de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels sont trop contraignantes pour sa clientèle – des personnes qui ont subi des préjudices à la suite d'actes criminels. Non seulement ces méthodes sont trop formalistes et exigeantes, mais la façon dont elles sont appliquées les rend carrément cruelles. Il y a là une profonde ironie, car la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est administrée au nom de cette Province qui nous a donné une *Charte des droits des victimes* promettant courtoisie, compassion et respect pour les victimes de la criminalité. Les principes directeurs de la Commission affirment qu'elle « offre aux victimes une tribune juste, compatissante et sensible où elles peuvent se faire entendre ». Je suis convaincu que les personnes qui travaillent à la Commission sont justes, compatissantes et sensibles, mais la façon dont elles en sont venues à travailler doit certainement voiler ces qualités aux yeux de beaucoup de ceux et celles qui viennent leur demander de l'aide. Pour protéger ses ressources de sollicitations toujours croissantes, la Commission a souvent dû transiger avec ses obligations envers les victimes, devenant ainsi une institution autoritaire et bureaucratique qui se sert de son pouvoir pour contrôler le flot de ses indemnités. Ce qui devrait être un arbitrage simple, non conflictuel, devient souvent un processus défensif, soupçonneux et inutilement compliqué. L'exploit que constituent ces trois ans d'attente n'est pas dû aux seules « barrières » : ce qui le rend possible, c'est la façon dont celles-ci sont gérées par des cadres et des employés dont la responsabilité est de traiter les victimes avec tact et compassion.

Dans l'attente du mouvement glaciaire : exiger une condamnation

152 La Commission a le pouvoir d'octroyer une indemnité à une victime même si personne n'est condamné, voire même poursuivi, pour le crime. Tout ceci est parfaitement logique, parce que l'enjeu et les critères d'un procès criminel sont très différents de ceux d'une demande d'indemnisation. Dans un procès criminel, la question qui se pose est de savoir si l'on peut prouver que l'accusé est coupable hors de tout doute raisonnable. Par contre, la question posée à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est de savoir si le requérant remplit les conditions requises pour une indemnisation conformément à la loi, selon la prépondérance des probabilités.

153 Même si condamnation et compensations sont des matières différentes, les condamnations pénales peuvent être utiles à la Commission. Le fardeau de la preuve plus élevé utilisé lors d'un procès criminel appuie la règle de l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* qui permet à la Commission de traiter une condamnation comme une preuve concluante d'un crime. Ce qui m'inquiète, c'est la pratique actuelle de la Commission qui consiste à attendre une condamnation dans la plupart des cas en instance de procès. Bien qu'un haut fonctionnaire de la Commission nous ait affirmé en entrevue que la décision d'attendre une condamnation est prise cas par cas, et bien qu'apparemment l'article 11 ait été appliqué ainsi à une certaine époque, notre examen de la correspondance contenue dans les dossiers de la Commission démontre qu'attendre la condamnation est devenu la norme. Les employés de première ligne nous ont dit que pour envoyer les dossiers en vue d'une audience, ils doivent attendre l'issue du procès. Même si la présidente peut accorder une dérogation à cette pratique et envoyer une demande en audience avant la fin d'un procès criminel, une employée nous a fait remarquer qu'elle ne soulevait cette possibilité auprès de la présidente que si un requérant le lui demandait spécifiquement. Cette employée nous a confié que ce point n'est probablement soulevé que dans cinq cas sur 400 qu'elle traite par année. Dans les autres cas, les dossiers attendent la fin du procès criminel.

154 Je suis profondément troublé par cela. D'un point de vue technique, c'est une erreur de droit, car quand la loi accorde à un organisme décisionnel un pouvoir discrétionnaire, c'est cas par cas que celui-ci doit décider d'y recourir ou non. En généralisant la pratique de ne même pas envisager de procéder sans le résultat final d'un procès criminel, on crée une entrave inadmissible au pouvoir discrétionnaire statutaire et on commet une infraction aux principes fondamentaux du droit administratif. Mais ce qui me préoccupe le plus, ce n'est pas le non-respect des exigences techniques de la loi. Ce qui me dérange vraiment dans cette pratique, c'est qu'il s'agit d'une stratégie de retardement. Attendre que la justice criminelle ait fini son travail donne à la Commission un sursis pour s'occuper des dossiers en souffrance.

155 En plus d'être une preuve d'insensibilité au stress que les retards causent aux victimes, cette pratique est presque toujours futile. Nous avons été informés qu'une des raisons pour lesquelles la Commission juge prudent d'attendre la condamnation, c'est que les demandes d'indemnisation pourraient porter préjudice à des procès criminels. Très respectueusement, je dirai que ceci est absurde. Il est inadmissible, dans un procès criminel, que le procureur présente la preuve qu'une indemnité a été octroyée dans un recours civil; la loi de la recevabilité est conçue pour assurer que le tribunal criminel n'en entendra même pas parler – et même si cela arrive, le tribunal doit passer outre. Dans le tout petit

nombre d'affaires criminelles qui constituent des procès avec jury, les indemnités octroyées par la Commission sont rarement mentionnées, et là où il y aurait vraiment des raisons de se préoccuper, la Commission peut user de son autorité pour émettre une ordonnance de non-publication. Même quand des contrevenants (présumés) sont témoins à des audiences d'indemnisation – ce qui est rare à des audiences orales et n'est pas même possible à des audiences écrites – leurs réponses ne peuvent pas être utilisées pour les inculper lors d'un procès criminel. La Charte des droits et libertés l'interdit. Il est extrêmement rare que les tribunaux retardent des affaires civiles par crainte de porter préjudice à des poursuites criminelles en cours. On ne trouve dans le droit rien qui appuie la pratique que la Commission a adoptée et généralisée, et tout y suggère qu'elle est erronée.

156 Nous avons aussi été avisés que la pratique d'attendre l'issue du procès facilite le rôle de la Commission. En fait, la Commission a suggéré que sans cette pratique, ses audiences pourraient requérir plus de temps encore et qu'il pourrait y avoir des contre-interrogatoires. Je suis certain que cette pratique facilite le travail de la Commission, mais elle ne suffit pas à justifier cette tactique de retardement, surtout quand on considère que les affaires criminelles avancent à la vitesse du mouvement glaciaire. Dans des juridictions très chargées, cela peut prendre plus d'un an pour qu'une affaire criminelle mineure arrive à son terme. S'il y a appel, cela peut prendre encore presque la même durée. Pour les crimes graves – les cas où les victimes souffrent le plus – le processus pénal a tendance à être plus long. Il peut y avoir des enquêtes préliminaires ou même des procès avec jury, et des délais d'un an et demi ou plus sont courants. Étant donné que, en dehors de circonstances inhabituelles, les membres de la Commission sont tout à fait capables de décider de l'admissibilité d'une victime à une indemnisation sans avoir recours aux arrêts des tribunaux, et étant donné que les délais ne font qu'occasionner un stress supplémentaire aux victimes, seule une raison impérieuse devrait justifier qu'on attende l'issue d'un procès pour prendre une décision. La possibilité d'attendre une condamnation n'a pas été accordée à la Commission pour qu'elle en fasse une tactique dilatoire lui permettant de faire face à une surcharge de travail. Utiliser ce pouvoir comme un stratagème de temporisation est non seulement inacceptable – c'est un manque de sensibilité incroyable. Vous n'avez qu'à le demander aux Wamback.

Le coût de la dérobade : l'histoire de Jonathan et Joseph Wamback

157 *Le 29 juin 1999, Jonathan Wamback, alors âgé de 15 ans, a été battu si violemment par trois jeunes contrevenants qu'il a dû passer 16 jours en réanimation. Il est resté hospitalisé plus de sept mois, la plupart du temps dans un*

état comateux. Même si son état de santé s'est grandement amélioré depuis, Jonathan continue de présenter des incapacités physiques et cognitives.

158 *En novembre 1999, son père, Joseph, a présenté une demande à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Faisant face à de nouvelles dépenses – par exemple pour des fauteuils roulants, des transports en ambulance pour aller d'un hôpital à l'autre pendant la rééducation de Jonathan – sa famille a cherché de l'aide. Les employés de la Commission ont fait savoir à Joseph Wamback qu'il ne pouvait pas prétendre à une indemnité provisoire à moins de liquider ses biens. Sachant que mieux vaut tard que jamais, M. Wamback a fait le nécessaire pour se préparer à une éventuelle audience de la Commission. Il a rempli les formulaires et réuni avec diligence la multitude de documents médicaux requis pour appuyer sa demande. Puis il a attendu une réponse jusqu'à ce que, le 30 mai 2000, il reçoive une lettre l'avisant que l'audience ne pourrait pas avoir lieu tant que les contrevenants présumés n'auraient pas été jugés. Il a donc attendu encore huit mois, soit plus de 20 mois depuis l'attaque (à peu près la durée de la gestation chez l'éléphant), pour que le système pénal accouche des condamnations des agresseurs. M. Wamback a appelé alors la Commission pour lui faire part de la bonne nouvelle; elle pourrait finalement passer à l'action. Mais pas du tout!*

159 *La Commission a écrit à M. Wamback un mois plus tard pour lui faire savoir qu'elle ne pouvait pas commencer le processus tant que l'appel des contrevenants n'avait pas été entendu. On lui a dit aussi, à sa grande consternation, que la Commission devait aviser les contrevenants. Ceci s'est avéré être la dernière limite pour M. Wamback, qui était complètement exaspéré. Après une attente de trois ans, il a retiré sa demande d'indemnisation. Celle-ci a été présentée de nouveau, avec l'aide de mon prédécesseur, puis finalement retirée à cause d'autres frustrations.*

160 Je raconte l'histoire des Wamback pour essayer de personnaliser l'immense frustration que peut causer cette attente de l'issue du système de justice criminelle. Je veux ainsi souligner « qu'attendre Godot » pour arriver à un verdict n'est approprié que si l'attente est absolument nécessaire à la Commission pour faire son travail. Les coûts humains sont beaucoup trop élevés pour renvoyer la balle aux tribunaux et attendre qu'ils prennent une décision.

Poursuite triviale : en quête de la demande parfaite

Formes et formalités : l'histoire d'Eva-Marie et de Thomas Devine

161 *Le 1er juin 2006, Eva-Marie et Thomas Devine ont perdu un être cher dans des circonstances tellement atroces qu'il est difficile de trouver les mots pour en parler. Ce jour-là, on a retrouvé le corps calciné de leur fille de 33 ans qui avait été étranglée et les soupçons pesaient sur son conjoint de fait. Cette tragédie allait propulser les Devine dans le monde kafkaïen de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.*

162 *Les Devine sont des personnes âgées qui ne peuvent compter que sur la maigre pension de M. Devine pour survivre. Mme Devine est aveugle au sens de la loi. Le décès de leur fille n'a pas seulement eu des répercussions dévastatrices sur le plan émotionnel, mais leur a également porté un dur coup financier puisqu'ils ont été contraints de vider leur compte d'épargne. Un conseiller au palais de justice leur a dit que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels les aideraient à couvrir les dépenses d'urgence, telles que les frais funéraires de leur fille. Le 5 juin 2006, Mme Devine a donc appelé la Commission pour demander les formulaires de demande. Un dossier a été ouvert, avec la mention « Prioritaire : Frais funéraires ». Mme Devine a terminé de remplir les documents le 12 juin 2006. Elle a également envoyé un état des dépenses de 4 741,41 $ pour les frais funéraires, une facture du salon funéraire pour le montant de 4 586,27 $ marquée « PAYÉE » et un reçu pour 14 repas (pour les membres de la famille présents à l'enterrement) pour un montant de 155,14 $. Mme Devine a joint aux documents une lettre où elle avouait la situation financière plus que précaire dans laquelle se trouvait son couple puisqu'ils n'avaient même plus assez d'argent pour se nourrir jusqu'à la fin du mois. La salutation à la fin de la lettre de Mme Devine témoignait tout autant la politesse que la naïveté : « Je tiens à vous remercier à l'avance de la prompte attention que vous porterez à cette demande. »*

163 *Le 29 juin 2006, cette situation financière catastrophique a commencé à provoquer une véritable anxiété chez Mme Devine. Elle a communiqué avec la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour savoir où en était sa demande. Elle a parlé à un autre employé de la Commission, mais elle a apparemment commis l'erreur fondamentale d'oublier de mentionner le numéro de son dossier lors de cette demande. L'employé l'a avertie de ne pas oublier ce numéro et lui a dit qu'on la contacterait lorsqu'on aurait examiné son dossier.*

164 *Le 6 juillet 2006, Mme Devine a de nouveau appelé la Commission et a parlé à un autre employé qui lui a dit qu'ils avaient reçu les formulaires et qu'on la*

contacterait par écrit si d'autres renseignements étaient nécessaires. Le dossier de la Commission précise qu'elle a alors exprimé sa frustration et sa déception face à la durée du processus.

165 *Le 10 juillet 2006, M^me^ Devine a parlé à un quatrième employé de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour s'enquérir de l'état de sa demande. Elle a expliqué avoir besoin d'une aide financière et a demandé que sa demande soit traitée le plus rapidement possible. On lui a dit qu'elle pouvait écrire une lettre à la présidente, expliquant sa situation.*

166 *Le 12 juillet 2006, M^me^ Devine a appelé de nouveau la Commission et a demandé le nom de la personne à qui son dossier avait été assigné. Elle a parlé avec l'employé qu'elle avait contacté deux jours plus tôt. Cette fois-ci on lui a dit que personne n'avait été assigné à son dossier, mais qu'une lettre lui avait été envoyée parce que ses formulaires n'avaient pas été remplis correctement. On a indiqué dans son dossier qu'elle a été « extrêmement fâchée » d'apprendre cela. Le même jour, un autre employé de la Commission (le 5^e^) a parlé à M^me^ Devine. M^me^ Devine a expliqué qu'elle avait besoin de l'argent qu'elle avait déboursé pour les frais funéraires afin de pouvoir payer ses factures. Les notes dans le dossier de la Commission laissent entendre à quel point M^me^ Devine était désespérée. À sa demande, elle a été transférée à un superviseur (6^e^ employé). La superviseure a indiqué dans son dossier que « la requérante était fâchée d'apprendre que les formulaires lui avaient été retournés le 10 juillet pour être corrigés ». Elle a également inscrit :*

> *J'ai insisté sur le fait que la Commission faisait le maximum pour traiter les demandes de remboursement de frais funéraires en toute première priorité, et que c'était pourquoi une réponse lui avait été envoyée dans un délai de trois semaines. La requérante a argumenté que le problème aurait pu être réglé au téléphone – mais je l'ai informée que la CIVAC n'avait pas l'autorisation de modifier les formulaires en son nom... J'ai aussi expliqué que, bien que son dossier serait traité en priorité, il y avait des procédures à respecter et que la prochaine étape consistait à obtenir un QP [Questionnaire de police]. La requérante a alors demandé pourquoi cette mesure n'avait pas encore été prise. Je lui ai dit que ce n'était pas possible tant que le formulaire de demande n'était pas rempli correctement car ce n'est qu'alors que la demande est considérée comme réellement existante.*

167 *Le 14 juillet 2006, la superviseure a reparlé à M^me^ Devine pour lui demander des « clarifications » quant au nom figurant sur le reçu du salon funéraire qu'elle avait soumis. M^me^ Devine a confirmé que la facture était au nom de son mari mais*

qu'un reçu avait été émis en son nom à elle. La superviseure lui a dit que la Commission avait besoin du reçu original. M^me^ Devine ne voulait pas se départir du reçu original, au cas où elle pourrait en avoir besoin plus tard. Elle a donc demandé si elle pouvait en soumettre une copie certifiée. On lui a dit qu'elle pourrait poser cette question à l'analyste qui serait assigné à son dossier. Le dossier a ensuite été placé dans le casier des analystes.

168 *Les Devine avaient maintenant accusé de sérieux retards dans le paiement de leurs factures et étaient extrêmement anxieux. M^me^ Devine a alors écrit à son député provincial pour lui demander son aide. Le bureau du député est intervenu après avoir appris qu'aucun analyste n'avait été assigné au dossier; un superviseur a affirmé au représentant du député que le dossier était traité en toute priorité, qu'un analyste serait nommé d'ici la fin de la journée et qu'un Questionnaire de police avait été demandé; en fait, cette demande a été envoyée le même jour.*

169 *Le 18 juillet 2006, une analyste (8^e^ employé) a écrit à M^me^ Devine. Dans sa brève introduction, elle a noté : « Au nom de la Commission, je tiens à vous présenter, à vous et à votre famille, mes plus sincères condoléances pour le décès de votre fille... » Elle a expliqué ensuite les détails à régler avant que la demande de remboursement des frais funéraires ne puisse être traitée. M^me^ Devine devait fournir les détails de la succession de sa fille, ainsi que de toute prestation reçue de toutes sources par ses survivants. Elle devait également fournir les factures et les reçus originaux. L'employée lui a aussi demandé de signer et de dater un formulaire d'indemnités, qu'elle déclare ou non des prestations. L'employée l'a avisée que la Commission « envisagerait » de rembourser la personne dont le nom figurait sur le reçu. Le 19 juillet 2006, la même employée a indiqué dans le dossier électronique qu'une copie certifiée de la facture des frais funéraires avait été reçue. L'employée a également indiqué ceci dans le dossier :*

> *Je vais lui demander, dans ma première lettre, de soumettre l'original de la facture ou les reçus; mais si elle continue de refuser, nous ne devrions pas insister davantage et nous devrions accepter les documents que nous avons au dossier.*

170 *Le 25 juillet 2006, M^me^ Devine a appelé la Commission pour parler à l'analyste assignée à son dossier. Son appel a été transféré à une boîte vocale; elle a donc rappelé et a parlé à un autre employé (9^e^ personne). Son appel a été transféré à un autre chef (le 10^e^ employé à traiter avec le dossier). M^me^ Devine a dit qu'elle ne voulait pas fournir l'original du reçu des frais funéraires et elle a expliqué qu'il n'y avait aucune prestation, ni assurance, etc. On lui a dit que le formulaire*

visait à vérifier qu'il n'y avait aucune prestation, et qu'elle devait le confirmer par écrit à l'analyste. Les notes dans le dossier indiquent que :

> *La requérante a été avisée que la politique de la Commission est d'exiger les reçus originaux et que la copie certifiée qu'elle a fournie n'est pas acceptable. Celle-ci a insisté et a dit qu'elle irait au salon funéraire pour obtenir un autre reçu à son nom. J'en ai parlé au chef de l'administration et j'aviserai M^me^ Devine que c'est autorisé. Nous déterminerons plus tard qui a réellement fait cette dépense.*

171 *M^me^ Devine a écrit immédiatement à la Commission, en joignant une facture « originale » libellée en son nom. La lettre jointe exprime combien elle est insultée par la manière dont elle a été traitée :*

> *Les gens qui soumettent ces demandes ne le font pas juste pour aller mieux, ou par futilité, mais bien parce qu'ils sont vraiment dans le besoin. Ils ont évidemment souffert de la perte d'un être cher, dans notre cas notre fille assassinée, et ils sont suffisamment stressés sans que la Commission doive en rajouter.*

172 *Plus tard cette même journée, un chef l'a appelée pour confirmer que la copie certifiée suffirait. Le lendemain, ce chef a également appelé le bureau de police chargé du dossier pour lui demander de traiter le Questionnaire de police en toute première priorité. Entre temps, M^me^ Devine a rempli le formulaire d'indemnités attestant qu'elle ne recevrait aucun revenu ni prestation d'autres sources et elle l'a soumis à la Commission. Le Questionnaire de police a été retourné environ une semaine plus tard. Le 3 août 2006, le dossier, finalement prêt à la satisfaction de la Commission, est passé à l'étape du processus d'audience. Une ordonnance datée de ce jour-là, émanant d'un vice-président et autorisant le paiement des frais funéraires, a été envoyée au commis préposé aux ordonnances de la Commission et à la présidente pour examen final. Et là, le dossier est resté en plan.*

173 *Le 9 août 2006, M^me^ Devine a appelé la Commission et a parlé à un employé (le 10^e^ à traiter directement avec elle et le 11^e^ à s'occuper du dossier) qui a transféré son appel à un autre employé (le 12^e^). Bien que l'audience ait déjà eu lieu, cet employé lui a demandé si elle avait déjà parlé à son mari de la dispense de préavis de dix jours requis avant une audience. M^me^ Devine a précisé qu'elle avait envoyé une lettre à cet effet. Elle a été avisée que l'ordonnance de la Commission était en cours de traitement. Le lendemain, la Commission a reçu une dispense signée par M^me^ Devine et datée du 3 août 2006.*

174 *Le 16 août 2006, M^me^ Devine a appelé la Commission et a parlé à l'employé qui l'avait avisée au départ de ne pas oublier son numéro de dossier. Cet employé lui a dit que la décision concernant les frais funéraires n'avait pas encore été émise et qu'il ne serait plus responsable de ce dossier puisqu'il en était à l'étape de l'audience. Cela a mécontenté M^me^ Devine qui a demandé à parler à un supérieur. Elle a été transférée à la superviseure à qui elle avait parlé en juillet, qui lui a répété que la décision n'était pas encore émise et que le traitement de son dossier serait finalisé sous peu. Elle a également été avisée que le personnel administratif ne pouvait ni confirmer ni infirmer si un remboursement avait été octroyé, ni, le cas échéant, en divulguer le montant. La suggestion que sa demande puisse être refusée a fâché M^me^ Devine. La superviseure lui a donné son numéro de téléphone direct pour qu'elle puisse le communiquer aux autres personnes qui essayaient de défendre son cas.*

175 *Le 17 août 2007, l'unité des services aux victimes, au bureau de police local des Devine, et leur député ont appelé pour s'enquérir de l'état de ce dossier. Le 18 août 2006, la superviseure de la Commission a expliqué au représentant du député qu'une audience avait eu lieu le 2 août 2006, qu'une décision avait été rendue et que le processus de post-audience suivait son cours.*

176 *Le 21 août 2006, le bureau de l'ombudsman a appelé la Commission après avoir été contacté par les Devine. L'employé chargé du dossier s'est renseigné auprès du chef des finances, qui l'a avisé qu'il faudrait environ deux semaines pour que la décision – rendue près de trois semaines auparavant – leur soit communiquée. Nous avons été avisés que la Commission ne pouvait pas confirmer si une indemnisation avait été octroyée ou non. Les dossiers de la Commission indiquent que l'ordonnance et le dossier ont été envoyés à l'unité des finances le même jour.*

177 *L'ordonnance de la Commission a finalement été envoyée le 28 août 2006; un chèque d'un montant de 4 586,27 $ a été émis le 24 août 2006 à l'ordre de M. et M^me^ Devine. Conformément à la politique de la Commission, la modeste somme de 155,14 $ payée par les Devine pour le repas des 14 personnes qui avaient assisté à l'enterrement n'a pas été remboursée.*

178 *Les négociations des Devine avec la Commission ne sont pas encore terminées. En effet, ils ont également fait une demande d'indemnisation pour choc nerveux et celle-ci fait lentement son chemin à travers les dédales de la Commission.*

179 Quiconque fait la lecture de ce récit devrait être découragé de voir avec quelle rigidité administrative et quelle manque de sensibilité M^me^ Devine a été traitée. Cette pensionnée en deuil, qui avait besoin d'une aide financière immédiate pour

nourrir sa famille et éloigner les créditeurs, a été traitée comme un simple numéro. Bien que sa persistance louable et l'intervention de ses défenseurs aient indubitablement graissé les rouages de la bureaucratie, ceci ne s'est produit qu'après tout un barrage de règles rigides. Elle a dû attendre trois mois après avoir soumis sa demande d'indemnité alimentaire, dont tout un mois après qu'une ordonnance avait été rendue. Son cas a été renvoyé entre une douzaine d'employés, dont la plupart se souciaient davantage de respecter strictement les règles que de l'aider. On lui a dit que son dossier n'existerait pas tant que sa demande n'aurait pas été corrigée. On l'a réprimandée et avertie car elle avait oublié son numéro de dossier et on lui a demandé de remplir un formulaire d'indemnités pour compléter sa demande, alors que sa famille n'avait reçu aucune indemnité. Son dossier a fait l'objet de soupçons : on a exigé qu'elle présente les originaux des documents, même si elle avait fourni une copie certifiée – et même alors que la décision avait été prise d'accepter cette copie. On aurait dit que la Commission craignait qu'elle n'essaie de s'approprier à tort des fonds payés par son mari, à partir de leur compte commun.

180 Le cas des Devine montre à quel point la Commission se soucie de la forme et des formalités. Même s'il arrive qu'un employé sensible fasse preuve de sensibilité et détourne les yeux pour alléger le stress d'un requérant, notre enquête a révélé que cette institution exige un niveau de perfectionnisme de la part des victimes alors qu'elle-même n'y adhère pas toujours. Comme le cas des Devine le montre, la « réglementite » dont souffre la Commission a causé un véritable fétichisme des « documents officiels ». La Commission estime que les formulaires de demande d'indemnisation sont des déclarations officielles juridiques et que tous les documents doivent donc être des originaux. Cette règle a été appliquée de manière tellement stricte dans un autre cas qu'une photocopie a été rejetée alors qu'elle portait le code à barres et le numéro de dossier de l'original. Pire encore, lorsqu'une erreur est décelée et qu'un analyste estime qu'elle devrait être rectifiée, les administrateurs de la Commission refusent tout simplement de corriger le dossier. Peu importe l'impact, si minime soit-il, de l'erreur sur le résultat final, la position de la Commission est qu'il s'agit de documents officiels et que seul le requérant peut les modifier. C'est pourquoi des documents dont le contenu convient sont renvoyés uniquement pour la forme.

181 Certaines des « erreurs » que la Commission demande de corriger sont carrément embarrassantes. Dans un cas, une des erreurs décelées dans un document retourné était que le requérant, John Wilkins, avait oublié le point sur le deuxième « I » de son nom. Cela peut paraître incroyable, mais je ne l'invente pas. La Commission devrait avoir honte d'un tel manque de bon sens. Elle a le pouvoir d'établir ses propres règles, et il est louable qu'elle veuille que les demandes soient authentifiées. Mais il n'y a pas de raison de se montrer perfectionniste quand une

erreur n'est pas de nature à jeter le doute sur l'authenticité ou la compréhensibilité de la demande, ou si la question peut être réglée par simple contact humain. Beaucoup de victimes se sentent écrasées par le volume et la complexité des formulaires et ces exigences de bureaucratie ne font qu'aggraver leur souffrance.

182 J'ai été frappé par le compte rendu d'une femme qui s'est présentée à notre bureau pour se plaindre de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Elle avait présenté une demande d'indemnisation au nom de son fils de 41 ans qui, après avoir été sauvagement battu, était resté entièrement handicapé et avait été placé en institution. Elle se souvient qu'à un moment, elle a regardé le tas des 51 documents recueillis pour présenter sa demande, et qu'elle s'est effondrée. Elle avait survécu au trauma d'avoir presque perdu son fils et à la douleur quotidienne de le voir gravement handicapé à vie, mais faire face au fétichisme de procédure de la Commission a été une déception de trop, une frustration de trop. Elle n'est pas sortie de cette expérience avec le sentiment d'avoir été aidée dans ses épreuves; elle s'est sentie abandonnée et lésée.

183 Joseph Wamback dont l'expérience est décrite à la page 52 est un homme solide. À la suite de son expérience comme victime d'un crime, il a fondé la Canadian Crime Victims Foundation, pour donner une voix aux victimes. Voici, dans ses mots, son impression des pratiques administratives de la Commission.

> J'aimerais savoir pourquoi on met des barrages pour les gens, pourquoi les formulaires sont si difficiles à remplir, pourquoi personne ne nous aide à remplir ces formulaires – une aide de compassion, des personnes compréhensives qui s'assoient et parlent à ceux qui sont si abattus émotionnellement qu'ils ont du mal à préparer leur souper, à retrouver le chemin de leur maison… Il n'y a que ceux qui ont vécu une telle tragédie qui peuvent vraiment comprendre toute l'angoisse, la douleur, la confusion, la souffrance, la colère, toutes des émotions qui se confondent. C'est uniquement si vous avez vécu ou frôlé de près une telle expérience que vous pouvez vraiment comprendre.

184 Je ne prétends pas comprendre les victimes d'un acte criminel grave. Mais je sais quand l'obsession des règles et des formalités est si blessante qu'elle mine le moral des gens et les pousse à abandonner. C'est le signe définitif d'un échec dans la prestation des services.

Perdre de vue la raison d'être : l'insensibilité institutionnalisée de la Commission

185 Bien que nos enquêteurs aient entendu parler de certaines expériences positives des victimes avec des employés de la Commission, et bien que nous ayons remarqué que dans certains cas comme celui des Almeida ou des Devine les employés avaient passé outre les politiques officielles face à la situation désespérée des requérants, je dois dire avec regret qu'en tant qu'institution la Commission a perdu son côté humain et personnel, tellement essentiel à son rôle.

186 Étonnamment, le personnel de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels n'a reçu aucune formation officielle pour les aider à comprendre les besoins des victimes d'actes criminels. Cette situation est inquiétante et peu sage. Mais le principal problème est que le manque de sensibilité a été institutionnalisé à la Commission. Il se manifeste non seulement dans les procédures bureaucratiques et dans l'utilisation des stratagèmes de retardement que j'ai décrits, mais aussi dans la manière dont la Commission traite les gens – avec des méthodes administratives qui tendent à décourager tout contact, à inciter les employés à penser « ce n'est pas mon travail », à recourir aux menaces pour forcer les victimes à suivre des procédures rigides, et à tenir des audiences orales dans des cas qui pourraient être résolus par écrit.

Décourager le contact

187 Sur le site Web de la Commission, à la partie « Renseignements importants pour les requérants », les victimes sont avisées du délai qu'il faudra pour qu'une décision soit rendue, et ensuite elles sont averties ainsi : « Il est préférable de NE PAS nous appeler pendant ce temps, puisque des détails sur la décision NE sont PAS divulgués au téléphone. » Priscilla de Villiers, bien connue pour sa défense des droits des victimes,[28] nous a dit que six mois après avoir présenté une demande d'indemnisation à la suite du meurtre de sa fille Nina en 1991, elle avait reçu une lettre de trois lignes « très sèche » lui disant qu'il faudrait jusqu'à 18 mois pour traiter sa demande et qu'il était inutile qu'elle appelle ou contacte la Commission. M[me] de Villiers reste objective et déclare : « Honnêtement, je ne pense pas qu'il s'agisse de mauvaise volonté. Je pense sincèrement que le système est complètement déboussolé, il est vraiment débordé. » Je suis convaincue que

[28] M[me] de Villiers est la fondatrice de l'association CAVEAT (Canadiens contre la violence), qui n'existe plus. Elle a aidé à former la Canadian Association for Victims Assistance dont elle est actuellement membre. Elle collabore avec la Canadian Crime Victims Foundation. Elle a été membre de l'Office des affaires des victimes d'actes criminels de l'Ontario et a donc pu observer le travail de la Commission sous divers angles.

c'est la véritable la raison pour laquelle on dissuade les requérants de communiquer avec la Commission. Mais je veux souligner combien c'est impersonnel pour les victimes. Du coup, une institution qui est censée aider les victimes de la criminalité à obtenir le soutien des gens de l'Ontario se trouve transformée en une institution impersonnelle qui leur ordonne « attendez votre tour », comme dans un système de bande-convoyeuse.

La touche impersonnelle

188 La froideur de l'expérience est encore accentuée par les méthodes de travail à la chaîne du traitement des dossiers. Les employés de la Commission responsables de l'accueil (les préposés aux services d'indemnisation) répondent à tous les appels, et les victimes risquent donc d'être transférées d'une personne à une autre avant d'obtenir les renseignements nécessaires. Les analystes ne sont pas tenus de parler aux victimes et les lettres qu'ils envoient ne donnent pas leur numéro de téléphone direct. Durant la saga de trois mois qu'a vécue M^me^ Devine pour obtenir l'indemnisation des frais d'enterrement de sa fille, elle a été mise en contact avec de nombreux employés, dont certains ont déclaré ne pas être en mesure de l'aider car ce n'était pas leur travail. Son expérience n'est qu'un cas parmi tant d'autres. Une autre victime dont le fils de 16 ans avait été assassiné nous a dit avoir dû parler à huit employés différents durant le processus de traitement de sa demande. Ces pratiques rigides d'attribution des tâches assurent peut-être une certaine efficacité au système (même si nous n'en avons guère vu la preuve), mais elles ont deux conséquences malheureuses. Premièrement, personne n'assume la responsabilité des dossiers, ce qui réduit la probabilité que les victimes reçoivent leur dû. Plusieurs victimes se sont plaintes de n'avoir jamais été avisées de l'existence de programmes d'aide provisoire ou de la possibilité de se faire rembourser les frais funéraires. Deuxièmement, le processus devient impersonnel, plutôt que compatissant. Comme l'a observé un psychologue que nous avons interviewé :

> Ces personnes sont extrêmement traumatisées, elles arrivent à peine à se sortir du lit le matin et encore moins à remplir des formulaires interminables ou à donner un coup de téléphone pour obtenir de l'aide… mais chaque fois qu'elles appellent, elles tombent sur quelqu'un d'autre.

Des systèmes plutôt que de la sympathie

189 J'ai été étonné de découvrir durant cette enquête que la Commission adoptait parfois une attitude de force pour faire marcher son système. J'ai décrit les lettres d'avertissement que les victimes reçoivent, les menaçant de fermer leur dossier

quand les documents ne sont pas remplis dans un certain délai. Une éthique de compassion voudrait que les employés communiquent avec les victimes pour voir si elles ont besoin d'aide ou leur demandent poliment s'ils ont l'intention d'abandonner leur demande, et si oui pourquoi.

190 Il y a aussi la politique qui consiste à menacer pour protéger la nature confidentielle des dossiers. Les victimes sont avisées dans les documents qu'elles reçoivent qu'un numéro de dossier figure sur chaque formulaire et que ce numéro doit être fourni avant que toute information concernant une demande d'indemnisation puisse être communiquée. C'est un moyen sensé de protéger la vie privée, mais cette règle du numéro de dossier est appliquée avec une insensibilité révoltante à la Commission.

191 Nous avons parlé à des employés de première ligne qui nous ont expliqué que, si une victime appelle la Commission mais a oublié son numéro de dossier, on lui donne « une seule chance » de passer par une vérification de sécurité très stricte. Nous avons presque tous fait l'expérience d'une telle vérification avec des compagnies de cartes de crédit, par exemple – quand un employé nous pose une série de questions pour confirmer notre identité. Mais bien peu d'entre nous avons vécu l'expérience d'un « seul avertissement » comme celui qui est donné aux victimes par la Commission, qui va même jusqu'à « marquer » les dossiers pour que le personnel sache qu'il doit encore être plus strict si une personne oublie de nouveau son numéro. Les victimes qui récidivent sont prévenues que leur appel ne sera traité que si elles envoient une demande écrite d'information accompagnée de deux pièces d'identité. Je n'ai pas pu m'empêcher de frissonner lorsque j'ai entendu dire comment M^me^ Devine avait été traitée parce qu'elle avait oublié son numéro de dossier la première fois qu'elle a téléphoné à la Commission pour savoir où en était sa demande – et ceci alors que sa fille avait été brutalisée de manière si obscène moins d'un mois avant. Voici comment la Commission a pris note de l'appel :

> Requérante sans numéro de dossier, demande information sur état du dossier. Détails confirmés et appel accepté. A été avisée que ce sera la seule fois. Pour toute autre demande sans numéro de dossier, devra fournir deux pièces d'identité avec une lettre demandant accès à son dossier. A été avisée que le dossier serait étudié. Sera contactée par écrit au sujet de la prochaine étape.

192 Son dossier était marqué « AVERTISSEMENT - N^O^ DE DOSSIER », ce qui démontre une insensibilité stupéfiante. Les systèmes ne devraient jamais l'emporter sur la sympathie dans une institution comme celle-ci.

Revivre la situation : une répétition insensée

193 La Commission adopte aussi la malheureuse pratique de demander aux victimes de raconter leur histoire à maintes reprises. Je ne peux pas donner des statistiques pour confirmer l'ampleur du problème, mais j'ai l'impression bizarre que la même insensibilité dont la Commission fait preuve en demandant aux victimes et à leur famille de soumettre de nombreuses demandes, souvent en double, se manifeste aussi dans l'usage abusif des audiences orales. J'ai décrit le désespoir de M. Almeida lorsqu'on lui a dit qu'il devrait assister à une audience orale à propos des frais funéraires pour sa fille, alors qu'il avait déjà dû assister à une autre audience pour sa demande générale d'indemnisation. « Melissa » a elle aussi été bouleversée par le processus d'audience orale. Elle a dû assister à une audience orale alors que l'acte criminel ignoble dont elle avait été victime, son état médical et sa fragilité émotive étaient bien documentés. Après avoir assisté courageusement au procès criminel de son agresseur, elle a dû s'asseoir une fois de plus devant des étrangers pour déterrer son passer, regarder des photographies de son corps battu et répéter le témoignage qu'elle avait donné en détails plusieurs années auparavant. L'audience, extrêmement douloureuse, était inutile.

194 En vertu du système actuel, la Commission détermine s'il faut une audience orale ou écrite. Certes, dans certains cas, il faut recourir au témoignage oral pour explorer une situation de manière plus souple et plus communicative afin de pouvoir traiter le dossier correctement. Mais il ne faudrait recourir aux audiences orales qu'en cas d'absolue nécessité, ou si la victime exprime le désir de se faire entendre ainsi.

195 Le penchant apparent de la Commission pour les audiences orales est symptomatique de l'atmosphère défensive qui jette une ombre sur son processus de fonctionnement. Un modèle décisionnel ne devrait pas être accusatoire. Les questions présentées dans une demande d'indemnisation sont généralement claires et non litigieuses. La décision devrait être rapide et simple, tout en respectant l'objectif d'apporter un soutien financier aux victimes quand elles en ont besoin. En tant qu'entité administrative, la Commission a la possibilité d'élaborer des procédures et des pratiques qui augmentent son efficacité tout en aidant les victimes de la criminalité. Mais un trop grand nombre de ses pratiques administratives sentent le soupçon et la confrontation.

Le garde financier à la barrière : entrave au pouvoir discrétionnaire

196 La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels fixe le montant de l'indemnisation qu'elle accorde aux victimes selon des limites imposées par la loi. Ce pouvoir discrétionnaire lui confère donc une certaine latitude, qui n'est pas accordée en Alberta, par exemple, où un barème (connu sous le nom de « meat chart ») détermine des indemnités fixes en fonction du type de blessures. Déterminer le montant de l'indemnisation en fonction de la situation présente des avantages, et c'est pourquoi notre système juridique de responsabilité délictuelle ne prévoit pas de montants fixes d'indemnisation. Bien sûr, il y a des marges et des méthodes à respecter, mais il ne faut pas les respecter de manière rigide ou même routinière, sinon il n'est plus possible de juger chaque cas selon son mérite.

197 La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels sait qu'elle ne doit pas porter atteinte au pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi. Mais j'ai bien peur qu'elle soit à deux doigts d'en arriver là, à cause des pressions financières qu'elle subit. Ainsi, la loi limite à 1 000 $ par mois l'indemnité pour perte de salaire. La Commission a utilisé ce maximum pour établir de nouvelles directives afin de limiter l'indemnité de perte de salaire à 50 $ par jour et à 250 $ par semaine. Cette méthode est peut être logique sur le plan arithmétique, dans un certain sens, mais la loi ne prévoit pas de limite à l'indemnité journalière ou hebdomadaire pour perte de salaire. En 1994, un tribunal a souligné que cette pratique risquait de nuire au pouvoir discrétionnaire de la Commission.[29]

198 La Commission a aussi pour pratique de limiter le montant qu'elle paie aux psychologues et aux psychiatres agréés pour des thérapies. Le taux maximal est de 125 $ par heure. Un psychologue nous a dit que ces tarifs n'étaient pas réalistes. Les maximums sont établis par la Commission, et non par la loi. De même, la Commission limite l'indemnité totale pour une thérapie à 5 000 $. Bien que ce montant ait parfois été dépassé, une clinique d'aide juridique s'est plainte que les pratiques de la Commission étaient trop rigides et créent de grosses difficultés aux requérants. Une de ses clientes qui avait déménagé dans une autre partie de la ville avait dû présenter une demande de variation pour se faire rembourser les coûts de sa thérapie. De plus, en utilisant des plafonds prédéterminés pour les indemnités, la Commission ne tient pas compte du fait qu'il faut parfois des années aux victimes pour se rétablir à un niveau médical acceptable. Certains spécialistes à qui nous avons parlé nous ont dit qu'ils doivent offrir des services bénévoles pour terminer des thérapies, car les plafonds ne

[29] *Leung v. Ontario (Criminal Injuries Compensation Board)* (1995), 82 O.A.C. 43 (Cour divisionnaire).

peuvent pas être dépassés. Les victimes d'actes criminels ne devraient pas être réduites à quémander des services auprès de spécialistes à cause des politiques de gestion financière de l'organisme qui est sensé les aider à en payer les coûts.

199 Et il y a aussi les directives de la Commission pour les frais funéraires. L'indemnité maximale indiquée dans les directives publiées de la Commission pour avril 2006 est de 9 000 $. Bien que la Commission ne respecte pas toujours cette directive à la lettre, peu de requérants le savent car les directives donnent la nette impression que ce montant est fixe et établi à l'avance.

200 J'ai déjà décrit la situation financière intolérable dans laquelle se trouvait la Commission à cause d'un financement insuffisant. Ces pressions financières forcent la Commission à imposer des limites quant à ce qu'elle peut faire pour les victimes, même si les lois et les règlements n'imposent pas de telles limites. Cela ne devrait pas se produire.

Sous le radar : espérer « l'échec des activités d'information »

201 La Province de l'Ontario vante depuis longtemps ses programmes de droits des victimes. Le Plan d'action en matière de justice pour les victimes d'actes criminels a été lancé en 2000. « Le but de ce plan est d'élaborer des services judiciaires intégrés qui répondent aux besoins des victimes d'actes criminels. » Bien entendu, une véritable intégration garantirait que les fournisseurs de services judiciaires informent les victimes d'actes criminels violents des autres services offerts, notamment de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. L'Office des affaires des victimes d'actes criminels a été créé en 1998 comme organisme consultatif externe, son mandat étant en partie de veiller à ce que les services reflètent les principes de la *Charte des droits des victimes d'actes criminels* de l'Ontario qui promet que les représentants de la justice informeront les victimes de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Pourtant, bien qu'il y ait en moyenne 100 000 victimes d'actes criminels en Ontario chaque année, 2,5 % seulement font appel à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Cela ne représente qu'une victime sur quarante.

202 Le nombre insignifiant de requérants montre que tout effort de diffusion entrepris par le secteur des services judiciaires se solde par un triste échec. Il n'y a absolument aucune raison de croire qu'une majorité aussi écrasante de victimes d'actes violents ne souhaitent pas recevoir d'aide ou n'en aient pas besoin. Il y a indubitablement des milliers de personnes dans cette province qui pourraient

profiter de l'aide de la Commission, mais qui ignorent que cette aide existe. Et ceux qui y perdent vraisemblablement le plus, comme toujours, sont ceux qui sont les plus vulnérables et sans défense.

203 Toutefois, sans cet échec des activités d'information, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels ne pourrait pas survivre. Si quiconque y était autorisé présentait une demande d'indemnisation, le nombre de dossiers en souffrance serait multiplié par 40. Bien qu'à sa défense la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels ait lancé il y a quelques années un programme de sensibilisation, qui a contribué à ses propres arriérés, le fait est qu'elle manque tellement de ressources financières et de soutien que sa survie dépend essentiellement de son aptitude à échapper au radar du public. La Commission parvient à fonctionner à son niveau actuel uniquement parce que tant de gens continuent à en ignorer l'existence.

204 Il est clair que le sous-financement exerce des pressions intolérables sur la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, à un tel point que son instinct de survie va à l'encontre de sa raison d'être. La Commission dépend du fait que la majorité des victimes ne font pas de demande d'indemnisation et, pour faire face au volume des demandes reçues, elle a choisi de retarder le traitement des dossiers – la conséquence étant que de nombreux requérants sont si découragés qu'ils abandonnent. De façon perverse, cela allège la pression subie par la Commission, alors qu'elle est censée alléger la pression subie par les victimes. Il est manifeste qu'obliger la Commission à faire son travail sans avoir les ressources nécessaires l'a poussée à tomber dans l'insensibilité institutionnelle. Si un bureau des permis agissait de la sorte, cela serait déjà difficile à accepter; mais pour une institution au service des victimes, c'est tout simplement intolérable.

205 La question qui subsiste est la suivante : le gouvernement peut-il plaider l'ignorance? La réponse est un non catégorique. Le gouvernement est complice, sinon principal responsable, car il est resté en observateur, les yeux grand fermés, sachant pertinemment qu'il rompait les promesses faites dans la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.*

Les yeux grand fermés : les gouvernements immobilisés à la croisée des chemins

Sept façons de bloquer

206 Quand je lis les lignes suivantes, je me demande bien pourquoi mon enquête était même nécessaire :

> « L'étude [de l'ombudsman] montrera que la CIVAC est dans une piètre situation et par conséquent le gouvernement devra en assumer les conséquences politiques. »

207 Ce passage, tiré d'un courriel du ministère du Procureur général daté du 23 août 2006, dit deux choses importantes. Premièrement, il donne la preuve que le Ministère sait à quel point la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est devenue dysfonctionnelle. Deuxièmement, c'est une admission implicite que le Ministère sait que le gouvernement s'est montré négligent – s'il avait agi avec détermination, comme il le fallait, il n'y aurait aucune conséquence politique à « assumer ».

208 Bien que ce courriel du Ministère tienne lieu de confession concise, je n'en avais nul besoin pour arriver à ces conclusions. Les documents que nous avons recueillis montraient que le Ministère avait connaissance des problèmes de la Commission depuis longtemps, et ceci non seulement en termes généraux, mais dans des détails sordides. Mon bureau a découvert des milliers de pages de documents internes, qui remontaient à une décennie, et qui relataient la triste situation à la Commission. Dès 1996, le Ministère a commencé à parler de la nécessité d'une restructuration. Au cours des cinq dernières années en particulier, il y a eu une véritable avalanche de documents à propos de l'échec continu de la Commission et de l'angoisse qui en résultait pour les victimes. En voici quelques exemples :

- En décembre 2002, un rapport de l'Office des affaires des victimes d'actes criminels décrit en termes mesurés et cliniques comment de nombreuses victimes ont exprimé leur mécontentement face à la lourdeur des « chinoiseries de l'administration » dans le processus d'accès à l'indemnisation.

- En mai 2003, des notes d'allocution du Conseil des ministres préparées au nom du procureur général décrivaient toute une liste de plaintes de victimes et d'intervenants, notamment à propos des longs retards et de la revictimisation.

- En décembre 2003, le procureur général a traité une plainte disant que le processus d'indemnisation durait des années et que les victimes avaient le sentiment d'être revictimisées.

- Toujours en décembre 2003, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a régalé le Conseil de gestion du gouvernement avec une litanie de problèmes liés à l'insuffisance du financement – longs retards, plaintes des requérants, revictimisation, insatisfaction et épuisement du personnel.

- En novembre 2004, la présidente de la Commission a averti le procureur général que les retards empiraient.

- En avril 2005, un courriel du ministère lançait l'avertissement suivant : au rythme des demandes, les arriérés pourraient être de 17 500 dossiers à l'automne de 2007, ce qui pourrait représenter un engagement potentiel de plus de 100 millions $.

- En avril 2006, alors qu'elle transmettait une proposition de réforme au Ministère, la Commission l'a averti qu'elle ne pouvait pas continuer à offrir ainsi son programme. Elle a déclaré : « Le système est clairement déréglé, et ceci a des retombées sur les services assurés aux victimes. »

209 Le document peut-être le plus décourageant est une note d'allocution préparée pour l'actuel procureur général, en vue d'une réunion du Comité des politiques du gouvernement en février 2006, montrant que les arriérés du programme empirent à un rythme insoutenable. Voici ce que le document reconnaît :

> Chaque année, la Commission ne juge que la moitié des demandes qu'elle reçoit et les requérants attendent de nombreuses années pour obtenir une audience – ce qui a pour effet de retarder leur guérison des événements et ce qui peut prolonger leur victimisation. En octobre 2005, les arriérés représentaient un engagement estimé à 74 millions $. Si nous n'intervenons pas, ce montant passera à 109 millions $ d'ici octobre 2007…

210 Et qu'elle a été la réponse du gouvernement? Tout simplement d'imiter les gouvernements précédents, et de ne rien faire. Durant toute une décennie de déclin, un gouvernement après l'autre est resté immobilisé à la même croisée des chemins.

211 Pour dire clairement les choses, le problème n'est pas que les gouvernements n'ont pas réfléchi. C'est qu'ils n'ont pas agi. Ils ont beaucoup réfléchi à la question. En fait, de même que les chinoiseries administratives et les retardements sont devenus les mécanismes maladroits de fonctionnement pour la Commission, la réflexion, les débats et les études sont devenus les mécanismes de fonctionnement pour les gouvernements. Le problème a été étudié à mort.

212 Au cours de notre enquête, nous nous sommes penchés sur des milliers de pages de documents de politiques du Ministère et de la Commission, tous proposant des solutions, qui toutes n'ont mené à rien. Certes, je ne m'oppose pas à des propositions en vue de réformes très attendues, et je n'appuie ou ne rejette aucune des idées présentées, mais je m'inquiète du fait que toutes ces discussions témoignent plus d'un stratagème de retardement que d'une volonté réelle de changement. Ceci se voit clairement quand on passe en revue les divers plans, souvent conflictuels, qui ont été avancés. Essentiellement, cette myriade de suggestions peut être divisée en sept options.

Option de politique 1

213 Cette option n'est pas vraiment une solution – elle permet juste de trouver rapidement de l'argent, grâce à paiement rétroactif proposé ou effectué pour couvrir les dépenses faites par la Commission durant l'année financière précédente.

214 Le Fonds de la justice pour les victimes est devenu la réserve habituelle dont sont tirés ces paiements d'urgence – alors que le Conseil de gestion du gouvernement avait précisé en octobre 2003 que la source appropriée de financement pour cette agence décisionnelle était le Trésor, et non pas le Fonds de la justice pour les victimes. Compter de manière permanente sur le Fonds de la justice pour les victimes pour trouver des fonds d'urgence a un bon côté : le tabou voulant que ce Fonds ne puisse pas être utilisé par la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels s'en trouve brisé. Il ne faut donc pas s'étonner qu'à l'automne 2005 les fonctionnaires du Ministère aient commencé à promouvoir le Fonds de la justice pour les victimes non plus seulement comme une source de financement à utiliser d'urgence, mais aussi à employer pour réduire les arriérés – suggestion qui a été réitérée à l'occasion, mais qui n'a malheureusement jamais été appliquée.

215 Au cours des dernières années, en raison de la « planification axée sur les résultats » en vigueur au gouvernement, il semble bien que l'ambition a été non pas de trouver un moyen de faire fonctionner le régime existant de la Commission, mais plutôt de parvenir à couper ses dépenses annuelles de 10 millions $ – soit près de la moitié de son budget. En mai 2006, les

fonctionnaires du Ministère ont pointé le doigt vers le Fonds de la justice pour les victimes, suggérant qu'il pourrait servir à un financement d'extrême urgence, en attendant de faire subir une intervention chirurgicale radicale à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels qui amputerait son budget de la moitié.

216 Certes, il y a eu beaucoup de discussions sur des perfusions d'argent, mais cela n'a jamais abouti à une stratégie à long terme. À l'exception d'une note de service en avril 2001, dans laquelle un modèle proposé comprenait un budget rehaussé pour la Commission, nous n'avons trouvé aucun document disant : « accordons les fonds nécessaires à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels ».

Option de politique 2

217 Cette option comprend les diverses tentatives faites par le Ministère pour exercer un contrôle sur les dépenses de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, afin qu'elle respecte son budget. En août 2001, le Ministère a proposé d'aider la Commission à prévoir le nombre de demandes présentées et à effectuer une réforme structurelle. En octobre 2001, la possibilité a été discutée de demander à la Commission qu'elle envisage des contrôles de sa gestion, comme si ses dépenses étaient excessives. En 2003-2004, une proposition plus agressive a été présentée – l'idée était d'inclure une disposition à un protocole d'entente exigeant que la Commission s'en tienne à son budget. Et à diverses reprises, des tentatives ont été faites pour gronder la Commission d'avoir trop dépensé, par exemple en septembre 2003 quand le Ministère a appris que la Commission avait renforcé son personnel sans l'approbation ministérielle.

218 Chercher à imposer des contrôles de gestion à la suite de politiques ou d'accords, ou en causant des embêtements à la Commission, n'est bien sûr pas un moyen de remédier au dysfonctionnement de cet organisme dont le fardeau financier est trop lourd. Même si les contrôles de gestion donnaient des résultats, ils ne parviendraient qu'à régler les dépassements de budget. Ils ne s'attaqueraient pas aux problèmes réels – à savoir que le programme est faible, parce qu'il est sous-alimenté financièrement. En fait, imposer des contrôles de gestion ne peut pas mener à une solution car en vertu de la loi la Commission ne peut pas accepter de mettre de limites à ses dépenses. La loi lui enjoint de juger les demandes selon leurs mérites, et non pas en fonction d'une enveloppe budgétaire donnée.

Option de politique 3

219 Étant donné que la loi actuelle empêche les gouvernements de limiter les indemnisations par des contrôles budgétaires, la proposition a été faite de temps à autre de modifier la loi pour contraindre la Commission à s'en tenir à son budget. Cette proposition a été présentée pour la première fois en octobre 2001. Elle a été avancée à nouveau en avril 2003, dans une note préparatoire du Ministère, puis répétée en janvier 2004 dans un plan d'action.

220 À vrai dire, cette option n'est pas un moyen de mettre fin au dysfonctionnement de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, mais tout simplement un moyen de s'assurer qu'elle se maintient à son stade de dysfonctionnement actuel.

Option de politique 4

221 Cette quatrième option de réforme consiste à transférer à d'autres une partie des coûts d'indemnisation des victimes. Cette stratégie a été proposée sous différentes formes à plusieurs reprises. Jusqu'à la création de la suramende compensatoire fédérale, le gouvernement fédéral contribuait pour 50 % aux coûts d'indemnisation des victimes. Actuellement, la situation est si désespérée à la Commission qu'une note préparatoire de juillet 2006 propose de solliciter le gouvernement fédéral pour qu'il restitue ce modèle de partage des coûts.

222 En avril 2005, le Ministère a soulevé la possibilité de faire appel à des organisations communautaires pour assurer le financement d'urgence et le financement provisoire, ainsi que les services de counseling. Ce type de proposition, qualifiée parfois de « plan d'affaires », a clairement intrigué le Ministère. En novembre 2005, un document de politique du Ministère a examiné la possibilité de nommer un commissaire à l'indemnisation des victimes d'actes criminels, qui serait notamment chargé de gérer un organisme sans but lucratif ayant pour mission de recueillir des dons du secteur privé pour financer les services d'aide et de rétablissement des victimes.

223 La possibilité de faire payer davantage les contrevenants a été envisagée également. En vertu de la *Charte des droits des victimes*, il est aisé pour les victimes d'intenter des poursuites aux délinquants violents qui leur ont fait du mal. Tout à fait irréaliste (à cause des retards et du fait que très peu de délinquants ont des moyens financiers), cette proposition a été présentée en avril 2001 comme un moyen qui permettrait « d'éviter à la CIVAC de verser une indemnisation monétaire dans certains cas ». En octobre 2005, un document de politique a proposé d'augmenter la suramende compensatoire pour mieux subvenir aux coûts

d'indemnisation. Mais étant donné que les juges cherchent à avoir l'assurance que les contrevenants peuvent payer, avant d'imposer des suramendes, l'option de recourir aux contributions des délinquants ne peut pas être considérée comme une panacée.

224 Le Ministère comprend bien que trouver d'autres sources de financement n'est pas une solution à puissance maximale. Il sait que pareilles stratégies ne peuvent pas à elles seules régler les problèmes. Quand elles sont présentées, ces initiatives ont généralement pour objectif de réduire les pressions de financement subies par le gouvernement, dans le cadre d'un plan de plus grande envergure qui vise à réduire les services.

Option de politique 5

225 Des efforts ont été faits aussi pour exploiter et officialiser les moyens existants de dire « non » aux requérants, ou d'en créer de nouveaux. En fait, cette option permettrait d'officialiser la stratégie de fonctionnement clé de la Commission qui est d'ériger des obstacles à l'admissibilité des victimes. Par exemple, la Commission a elle-même recommandé à l'été 2004 que les victimes qui ne font pas de déclaration de leurs propres crimes à la police, et celles qui ont commis des crimes dans les cinq années de leur demande d'indemnisation, soient considérées irrecevables de par la loi. En avril 2005, le Ministère a recommandé que des limites plus strictes soient imposées à la période durant laquelle les victimes peuvent présenter une demande (sauf pour les agressions sexuelles). En juillet 2006, la Commission a proposé des changements réglementaires qui consacreraient ses règlements de procédure en vertu de la loi, y compris tous les obstacles actuels inhérents à son processus. Ces nouveaux règlements comprendraient notamment des restrictions de temps pour l'admissibilité à l'indemnisation et pour la fermeture des demandes inactives.

Option de politique 6

226 Il est bien évident que si la province n'est pas disposée à financer le modèle qu'elle a créé, elle doit soit abolir ce programme d'indemnisation, soit le ramener à la mesure des engagements qu'elle est prête à prendre. L'abolition pure et simple du régime d'indemnisation des victimes a été proposée, de temps à autre, mais les propositions de réduction de ce régime sont beaucoup plus courantes. On en trouve tout un répertoire dans les documents du Ministère et de la Commission.

227 De nombreux plans de réforme envisagent la possibilité de réduire l'importance des indemnités. Des propositions de ce genre ont été avancées en octobre 2001 et en janvier 2004. Cette approche a atteint son zénith quand la suggestion a été faite

de tout simplement accorder à chaque victime 1 000 $. D'autres économies ont été envisagées, en imposant des limites à la nature des indemnisations. Ainsi, en janvier 2004, une proposition du Ministère prévoyait d'abolir les indemnités pour « douleur et souffrance » et pour « perte de revenu ». Et en août 2005, une proposition avançait même la possibilité de couvrir uniquement les frais non pris en charge par d'autres sources.

228 D'autres plans de réforme s'appuient sur une stratégie de réduction du nombre de cas, qui mènerait à une réduction du nombre de victimes admissibles. Des propositions de ce genre ont été avancées depuis avril 2001. En janvier 2004, une tentative a été faite pour indemniser uniquement les victimes des crimes les plus « graves ». En mai 2005, le Ministère suggérait de venir uniquement en aide aux victimes d'agression sexuelle, de violence familiale et de violence faite aux enfants, ce qui permettrait de réduire de moitié le nombre de victimes admissibles. Le Ministère a aussi envisagé la possibilité de considérer uniquement les blessures catastrophiques et les décès, ce qui permettrait de disqualifier 99 % des requérants. Les documents ministériels semblent indiquer que cette dernière option était celle de choix pour le sous-procureur général. En juillet 2005, d'autres documents ministériels proposent l'option de créer un régime d'indemnisation des frais uniquement, qui viendrait s'ajouter à des prestations pour blessures catastrophiques.

229 D'autres plans de réduction envisagent de modifier le modèle de prestation de l'indemnisation. En janvier 2004, un document a proposé de modifier le système décisionnel pour parvenir à une efficacité accrue. La plupart de ces propositions suggèrent de passer à un modèle administratif, similaire à ceux qui sont en place dans d'autres provinces. Ce type de propositions a été fait dès avril 2001, puis à l'automne de cette même année, tandis qu'à l'automne de 2003 un modèle administratif visant à réduire de moitié le budget (le ramenant à 10 millions $) a été préconisé. Encore en octobre 2005, on considérait la possibilité de verser des « indemnités en argent », uniquement aux victimes prioritaires, en imposant des plafonds d'indemnisation. En janvier 2004, le modèle de l'Alberta a été très sérieusement considéré. Ce modèle s'appuie sur un barème de prestations fixes calculées selon la gravité de la victimisation, qui est familièrement connu sous le nom de « meat chart ». En avril 2005, trois des quatre options évaluées dans un rapport de la firme de conseillers Deloitte comportaient des variations de ce modèle albertain.

230 La Commission a participé à ces plans de réduction dans un effort apparent d'exercer un certain contrôle sur les amputations qui lui seraient faites. À l'été de 2004, la Commission a proposé un plan qui comprenait des caractéristiques de chacune des stratégies possibles pour arriver à un programme plus performant

mais plus dur. Elle a recommandé la présentation d'un projet de loi omnibus qui restreindrait l'admissibilité aux victimes de violence familiale et d'agression sexuelle, ainsi qu'aux handicapés et aux personnes âgées. Plus aucune indemnité ne serait versée pour douleur et souffrance, et les paiements forfaitaires seraient de 50 000 $ au plus. Le programme n'accorderait aucun financement provisoire, mais couvrirait jusqu'à 20 heures de counseling.

231 À l'automne 2004, le Ministère voulait adopter un modèle administratif autonome, qui verserait des indemnités pour une série limitée d'infractions, selon un régime de prestations excluant les paiements périodiques. Une aide d'urgence serait permise, par exemple pour le counseling.

Option de politique 7

232 Plus récemment, de nombreuses propositions de réforme ont envisagé des mesures beaucoup plus radicales que la réduction de l'indemnisation, et l'une d'entre elles a connu quelque temps la faveur du gouvernement actuel. Fondamentalement, ces propositions envisageaient de neutraliser le programme d'indemnisation en portant toute l'attention sur l'aide d'urgence. Pour cacher les cicatrices que laisserait une intervention chirurgicale si radicale, ces propositions étaient généralement accompagnées d'instructions disant comment manipuler l'annonce de cette décision au public. Fondamentalement, la stratégie consistait à ériger les restes de ce régime d'indemnisation à l'arrière-plan des programmes existants d'aide aux victimes, et de présenter le tout comme un ensemble plus puissant et plus dynamique de prestations.

233 En mai 2005, le Ministère a recommandé un plan d'urgence, parmi quatre options de réforme. La suggestion était d'abroger la loi existante d'indemnisation et de réinvestir les fonds dans des services communautaires. Plus précisément, les victimes pourraient bénéficier de jusqu'à 12 heures de counseling à court terme. Cette recommandation s'inspirait du modèle en place dans les New South Wales, où il a été vendu au public comme un moyen de réduire les besoins de prestations financières aux victimes, en les aidant à mieux faire face à leur situation. On croit que ce modèle favorise une meilleure intégration des services aux victimes, car une intervention précoce permet de mieux orienter les victimes vers les services appropriés à mesure que leurs dossiers progressent dans le système. En août 2005, une adaptation de ce modèle a été présentée en tant qu'orientation possible dans des documents ministériels. L'adaptation prévoyait qu'en plus des services de counseling, des paiements modestes seraient faits aux victimes pour les dépenses à court terme, comme l'hébergement d'urgence.

234 Bien évidemment, ce modèle est séduisant pour le Secrétariat ontarien des services aux victimes, qui ne s'intéresse pas particulièrement à l'indemnisation mais se préoccupe plutôt que la prestation générale des services se fasse, dans le respect des paramètres financiers imposés. En octobre 2005, dans un document de politique préparé par lui, ce Secrétariat proposait ce qui suit comme l'un de deux choix possibles (l'autre étant un système d'indemnité en argent strictement contrôlé) : des « services améliorés aux victimes » remplaceraient le modèle d'indemnisation par des services à court terme de counseling, d'orientation et de soutien pour une seule aide financière d'urgence. Ce modèle a été vanté comme une « approche intégrée et homogène » des services aux victimes, présentant le « potentiel de donner accès à un réseau holistique de services appropriés à un plus grand nombre de victimes qui pourraient recevoir des remboursements d'urgence ». Cette option proposait la création d'un « Programme de soutien des services aux victimes », qui serait offert et probablement géré par différents services d'aide d'urgence et d'orientation pour les victimes.

235 Cette structure fondamentale, rendue plus attrayante par l'aide financière aux victimes de blessures catastrophiques, a apparemment séduit les cercles gouvernementaux pendant quelque temps. Le 10 janvier 2006, une soumission au Conseil des ministres, présentée sous la forme d'une approche « à guichet unique » des services aux victimes, préconisait de mettre graduellement fin aux arriérés de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, en un temps donné, tout en modifiant le modèle de paiements aux victimes pour offrir – avec un budget considérablement réduit – un programme de certificat de counseling (de 8 à 12 heures); un fonds d'urgence (géré par le programme d'Aide d'urgence aux victimes) et des services de gestion des cas pour les victimes les plus gravement blessées, à quoi viendrait s'ajouter une aide financière déterminée selon un barème de prestations pour les victimes de blessures catastrophiques (les personnes à charge et les membres de la famille ne seraient pas admissibles). Cet ensemble de mesures serait subventionné par des contributions provenant du secteur privé, recueillies par la Fondation pour l'aide et le rétablissement des victimes dont la création était proposée. Apparemment, cette proposition a été considérée par un comité du Conseil des ministres le 17 janvier 2006, ou aux environs de cette date, comme un plan qui consistait à « serrer les dents et viser les victimes les plus dans le besoin ». Mais en février 2006, l'enthousiasme avait refroidi apparemment, et le plan a alors été modifié et adouci. Il couvrirait les frais funéraires, les congés de travail autorisés (mais seulement pour le temps passé en cour) et il parviendrait à une efficacité administrative en regroupant en une seule et même entité l'Office des affaires des victimes d'actes criminels et la Fondation pour l'aide et le rétablissement des victimes dont la création était proposée.

236 Il ressort d'un plan de communication ministériel, daté du 27 mars 2006, que le Ministère considérait possible cette neutralisation de la Commission en partie parce que l'échec de la Commission est si grand que des organisations féminines en sont arrivées à la considérer comme adverse et lente, tandis que les victimes critiquent généralement son manque d'efficacité. Selon le plan, ce nouveau programme pourrait être vendu au public comme une initiative offrant :

> [...] davantage de services aux victimes pour les aider plus rapidement, plus près de leur domicile... un niveau de financement sans précédent, soit plus de 89 millions $ (AC) en 2006-2007, serait alloué pour venir au secours des victimes de la criminalité et pour assurer des services pratiques et efficaces.

237 En fait, ce « niveau de financement sans précédent » de la proposition devait être uniquement temporaire. Une fois que les arriérés de la Commission seraient disparus, le niveau de financement des services aux victimes serait inférieur à son montant actuel. Et l'argent requis pour arriver à ce « niveau de financement sans précédent » pourrait fort bien provenir de fonds déjà dédiés aux victimes. Ainsi, en avril 2006, il a été proposé d'utiliser le Fonds de la justice pour les victimes pour faire face aux pressions financières à court terme causées par les arriérés de la Commission.

Incapable d'agir

238 Il semble maintenant que même la septième option, qui paraissait pouvoir aller de l'avant il y a quelques mois encore, est arrivée au point mort. Tout d'abord, ce plan a été apparemment de retarder le moment fatal, en intégrant ce plan progressivement au processus existant. En mai 2006, le gouvernement parlait d'une phase 1 qui consisterait à régler les arriérés, et d'une phase 2 qui viserait à instaurer le nouveau modèle. La raison donnée pour justifier cette approche était la suivante : « il faut plus de temps pour consulter les intervenants et les prestateurs de services potentiels ». Mais très rapidement, le plan s'est retrouvé en péril. Le 22 juin 2006, une note préparatoire du Ministère indiquait qu'un membre de l'opposition avait demandé où en était la nouvelle loi promise sur les droits des victimes, puis précisait qu'il n'y aurait probablement pas pareille loi car il n'y avait « pas d'appétit pour la transformation actuellement ».

239 Pour couronner le tout, la note préparatoire faisait état de la réponse au député provincial : « Nous procédons à une vaste consultation, menée par [l'Office des affaires des victimes d'actes criminels] pour déterminer les meilleurs moyens de transformer les services aux victimes en Ontario. » En fait, il est question d'un Livre blanc – la plus ancienne des tactiques de retardement.

240 Entre temps, le Ministère essayait toujours d'établir un plan, le but premier étant de régler les arriérés de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. L'objectif exprimé en juillet 2006 était de réduire le coût estimé des arriérés, qui était estimé à 110 millions $, pour le ramener à 90 millions $ d'ici octobre 2007. Les mesures suivantes étaient préconisées : établir un barème d'indemnisation et un répertoire des infractions admissibles; considérer comme un incident unique les incidents multiples mettant en jeu les mêmes parties; régler les cas sans recourir à des audiences; fermer les dossiers inactifs; appliquer strictement les restrictions de temps pour la présentation des demandes, sauf pour les agressions sexuelles et la violence familiale; imposer un droit de reprise des coûts sur les indemnités finales. Le plan comprenait aussi cinq options de changements à long terme, toutes étant des variations sur ces mêmes thèmes.

241 En août 2006, un jour avant le lancement de mon enquête, le Ministère proposait encore de nouvelles options pour résoudre le problème des arriérés à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Dans un document intitulé « Proposition de pré-transformation », trois initiatives de réforme étaient décrites, dont l'adoption de règlements pour modifier la procédure de traitement des demandes à la Commission ainsi que certains critères d'indemnisation des demandes existantes; l'utilisation du Fonds de la justice pour les victimes afin de réduire le goulot d'étranglement; la mise en place de services directs de counseling à court terme et la prise en charge des frais funéraires des victimes d'homicides.

242 Un haut fonctionnaire a informé nos enquêteurs que le Ministère attendait « une autre occasion pour aller au Comité des politiques ». Mais un autre haut fonctionnaire a reconnu que le Ministère n'avait pas de proposition. Si cela est vrai, le Ministère attend davantage qu'une occasion. Il attend un plan, qu'il croit pouvoir vendre. Même si le Ministère a déclaré que la réduction des arriérés de la Commission faisait partie de son agenda immédiat, rien n'a été fait, pas même sur ce point.

243 À la lecture des montagnes de papier qui ont été mises à la disposition de mon bureau, on comprend vite pourquoi rien n'a été fait et pourquoi ce gouvernement, comme ses prédécesseurs, est resté immobilisé, clignant des yeux, à la croisée des chemins. Il y a deux explications à cela : un écart profond de culture entre la Commission et le Ministère; et un grave manque de volonté politique de la part des gouvernements élus.

244 Je ne crois pas qu'il est excessif de dire que le Ministère considère la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* comme un anachronisme, comme un artéfact d'une époque révolue. Le régime d'indemnisation des victimes en Ontario n'a pas évolué à la suite de la mise en place d'autres initiatives de services aux victimes, et de nos jours il ne semble pas correspondre à la nouvelle vision que le Ministère se fait des services aux victimes.

245 En 2003, c'est une réduction de 2 % et un gel du recrutement qui ont opposé le Ministère et la Commission. Chaque année, les ministères gouvernementaux prennent part à un processus de « planification axée sur les résultats », et durant l'année financière 2003-2004, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est devenue une cible de choix – il était prévu de réduire de moitié son budget, pour parvenir à économiser 10 millions $. (Le Secrétariat ontarien des services aux victimes proposait une solution fixe de 10 millions $.) Mais il n'avait pas partagé cet objectif avec la Commission – nous avons en effet découvert un courriel ministériel disant : « En ce qui concerne nos intentions… nous devrions bien garder nos cartes. »

246 En conséquence, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels travaillait à des options, sans avoir pleinement connaissance de la sauvagerie financière que lui préparait en pensée le Ministère. Il n'est donc pas surprenant qu'un courriel ministériel ait discrédité la proposition de la Commission en raison de la lourdeur de ses coûts, avec cette mise en garde : « Mais je ne crois pas que le BPM [Bureau du premier ministre] a été franc avec [la présidente] à propos de la transformation. »

247 L'écart de culture entre le Ministère et la Commission ne se reflète pas seulement dans leurs vues conflictuelles. Le Ministère n'a pas donné la preuve qu'il comprenait bien que la Commission était un tribunal quasi judiciaire. Le problème va au-delà des tentatives faites par le Ministère pour contrôler la Commission au moyen de budgets qui lui serrent la ceinture. En fait, le Ministère s'est montré à ce point cavalier face au conflit d'intérêt évident entre les obligations juridiques de la Commission et les ambitions de réductions budgétaires du gouvernement qu'en janvier 2005 il a nommé au poste vacant de chef de l'administration de la Commission une personne conjointement désignée pour mener le « projet de transformation » gouvernemental qui visait la Commission. Cette personne a naturellement éprouvé des difficultés à diviser ses loyautés et a dû rappeler au Ministère que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels n'était pas un simple programme, mais un organisme mandaté par la loi, et que le Ministère ne pouvait pas tout simplement l'éviscérer en coupant de 10 millions $

ses paiements de transfert. Toutefois, au mois de mai, le Ministère – indifférent à cela – rêvait non pas de retirer simplement 10 millions $ du programme, mais bien 11 millions $. Une directive ministérielle de mai 2005 affirmait que le budget était sa motivation première : « Atteindre l'objectif de PAR [planification axée sur les résultats] relève à 100 % du contrôle de mission. »

248 Tout ceci a exacerbé les tensions entre le Ministère et la Commission, et c'est pourquoi il a été difficile de trouver des solutions aux arriérés. Certains au Ministère semblent même croire que ses propositions de réforme ont échoué parce que, comme le regrette une note ministérielle de mai 2005, « la présidente de la CIVAC est en liaison directe avec le bureau du ministre… » En septembre 2005, alors que la présidente de la Commission avait rejeté la lobotomie que se proposait de lui faire le Ministère, en faisant fortement entendre ses protestations, une source interne au Ministère a fait ce commentaire dans un courriel : « Sa non-participation est INACCEPTABLE pour quelqu'un dans sa position. Que cela lui plaise ou non, elle doit participer à la solution, et pas au problème. »

Le jeu des politiques

249 La deuxième raison de cette inertie revient aux gouvernements élus, y compris le gouvernement actuel de l'Ontario. Depuis au moins une décennie, les gouvernements luttent contre les dépenses. Dans ce climat, aucun gouvernement n'est prêt à financer pleinement le régime d'indemnisation promis car pour faire correctement les choses – c'est-à-dire en temps opportun et conformément au mandat conféré par la loi – la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a besoin d'un budget équivalant au double de son budget actuel. Un représentant du Ministère l'a dit parfaitement dans un courriel de mai 2005 :

> La réalité est que [le gouvernement] gère un programme de 40 millions $ depuis les cinq dernières années, mais que le financement est seulement de 20 millions $.

250 Entre temps, les responsables des compressions de coûts au gouvernement sont restés à la recherche de programmes et d'initiatives non essentiels qui pourraient être éliminés, afin de sauvegarder les services essentiels et de libérer des fonds pour financer de nouvelles promesses et priorités politiques. Pour eux, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est une candidate immédiate : après l'avoir sous-alimentée pendant des années, et maintenant qu'elle est dans un état de faiblesse et d'instabilité, ils soulignent qu'elle se porte mal et qu'il serait aisé de la faire périr.

251 Je ne voudrais pas entièrement rejeter la possibilité que c'est par un sentiment de sensibilité profond, mais non exprimé, face aux besoins des victimes que nos élus hésitent à avancer dans cette voie. Mais il semble fort probable que leur réticence résulte en réalité des répercussions politiques qu'ils prévoient. Après tout, personne ne voudrait entrer dans l'histoire comme ayant démantelé la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Se faire le champion des droits des victimes, même si ce n'est qu'en apparence, présente un gros avantage politique. Il ne faut pas s'étonner que les présentations de réformes que nous avons étudiées comprenaient de nombreuses mises en garde contre une réaction potentielle du public aux coupures. Dans plusieurs propositions, par exemple dans le plan ministériel d'octobre 2001 et dans l'option de « paiements en argent » du 17 octobre 2005, le Ministère se préoccupe des « problèmes de communication » et des critiques des intervenants. D'autres propositions rappelaient brutalement que si l'Ontario adopte un régime d'aide d'urgence uniquement, l'Ontario deviendra le seul grand secteur de compétence à ne pas offrir d'indemnisations aux victimes. Et à en croire des documents liés à une réunion du comité des politiques du gouvernement, en janvier 2006, les discussions sur le désastre de relations publiques qui pourrait résulter de coupures trop profondes ont apparemment glacé l'enthousiasme initial. Bon nombre de propositions comprenaient un plan de propagande, d'autres visaient à « dorer l'image » au lieu de miser sur le fond.

252 Que font les responsables élus quand ils ne sont pas disposés à agir? Ils obscurcissent la situation et ils retardent le cours des choses. Ils étudient la question, demandent des Livres blancs et déclarent qu'ils consultent les intervenants sur des problèmes – alors qu'ils connaissent déjà et comprennent déjà ces problèmes parfaitement. C'est un acte d'abdication dégradant. Alors que les gouvernements attendaient, immobiles, les arriérés ont grossi comme les traditionnelles feuilles de nénuphar, arrêtant toute lumière. Ce faisant, les promesses de réforme à l'horizon ont permis aux gouvernements de retarder des secours d'urgence décisifs tout en justifiant des mesures provisoires, ou pas de mesures du tout. En mai 2004, quand la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a demandé un financement pour changer son système de gestion des cas, on lui a répondu non. Comme les propriétaires qui préfèrent avoir froid au lieu de réparer leur fournaise parce qu'ils vont peut-être déménager, le Ministère a rejeté cette requête en raison d'une transformation anticipée. Au lieu de régler les problèmes, le gouvernement a choisi de retarder une fois de plus l'effondrement total en recourant au Fonds de la justice pour les victimes.

253 Le budget permanent de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour 2006-2007 a été coupé de 10 millions $; quand l'insaisissable « transformation » ne s'est pas produite, il a fallu demander l'approbation de la

restitution des fonds. La même chose devrait se produire en 2007-2008. J'ai été avisé que des efforts étaient en cours actuellement pour que le Conseil du Trésor approuve la restitution des 9,4 millions $ qui avaient été enlevés au budget de la Commission pour cette année-là, parce qu'on croyait que les changements seraient alors en place. Mais les changements n'ont pas été effectués, car nos élus continuent de permuter les fonds et de réclamer des études.

254 Alors voilà où nous en sommes. Nous qui sommes dans la Province de l'Ontario avons rompu notre promesse de soutien, parce que nous n'avons pas voulu allouer le financement nécessaire à cette promesse. Le gouvernement de l'Ontario, motivé par le souci louable de sa responsabilité financière, et agissant par l'entremise du ministère du Procureur général, a nui à l'autonomie de la Commission contrairement à la loi promulguée par lui, en limitant les fonds mis à la disposition de la Commission pour ses indemnisations. Pis encore, le gouvernement est resté impassible alors que la Commission devenait une institution où une bureaucratie impénétrable retardait et gênait les demandes d'indemnisation des victimes de la criminalité. Comme un mauvais payeur, la Commission retarde le jour du jugement. Les gouvernements qui se sont succédé ont tous été au courant de la situation, mais ils sont restés paralysés, incapables d'agir, parce qu'ils ne pouvaient pas ou ne voulaient pas engager les fonds requis, et parce qu'ils craignaient que quelque soit la solution choisie les périls politiques seraient trop grands. Alors au lieu d'agir, ils ont joué avec indécision à la politique du ping-pong durant ces dernières années, faisant rebondir toute une série d'options étourdissantes et peu attrayantes. En raison de leur inaction, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est devenue une institution qui fait plus de mal que de bien aux victimes – en les enterrant sous des montagnes de papier, en les frustrant avec sa réglementite, et en leur répondant dans une langue de bois au lieu de leur montrer de la compassion et du soutien.

Choisir de rétablir la situation

255 Le gouvernement n'avait pas besoin d'un ombudsman pour savoir à quel point cette situation est intolérable. Comme ses prédécesseurs, ce gouvernement sait de longue date la vérité à propos de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. La Commission est en crise, et les victimes en paient le prix. Le gouvernement doit maintenant agir. Comme un haut fonctionnaire de la Commission l'a dit à nos enquêteurs lors d'une entrevue :

> Je sais que les choses ne vont pas bien et je ne pense pas que c'est parce que les gens sont indifférents, ou parce qu'ils ne veulent pas ou n'essaient pas de faire mieux, et j'espère que l'ombudsman va faire bouger quelque

> chose… cette indécision, je crois que ça rend tout le monde fou, alors il faut ou bien s'engager envers ce qu'on a et lui allouer les ressources nécessaires, soit changer ce qu'on a pour autre chose apporter les ressources nécessaires à ça, mais il faut faire quelque chose… il faut une décision, il faut une orientation.

256 En effet, une décision et une orientation sont nécessaires. L'étude et le semblant de consultation ne peuvent pas être acceptées comme un substitut à l'action – pas quand les victimes de la criminalité souffrent ainsi du système. Précisons que ce n'est pas la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* qui fait tort aux victimes. Cette loi contient des promesses impressionnantes. Elle place l'Ontario à la tête du mouvement des droits des victimes, en couvrant toutes les victimes de crimes violents, en prévoyant un soutien très vaste et en accordant des indemnisations généreuses. Malheureusement, ce n'est qu'une promesse sur papier qui n'a pas eu la moindre chance d'être tenue depuis plus d'une décennie, et peut-être même jamais.

257 N'oublions pas que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* a force de loi. C'est une promesse statutaire, exécutoire pour la Commission. La Commission a un travail à faire, et le public de l'Ontario s'attend avec de justes raisons à ce qu'elle le fasse. Il faut tenir ses promesses, surtout les promesses faites envers les personnes dans le besoin.

258 C'est pourquoi je recommande que le gouvernement de l'Ontario tienne les promesses qu'il a faites en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. J'ai été déçu de constater que, bien qu'une multitude de modèles et de plans d'indemnisation des victimes aient été proposés au cours de la dernière décennie, marqué par le déclin, le seul modèle qui n'a jamais vraiment retenu l'attention est celui qui consisterait à « payer le prix ». Cette stratégie ne requiert aucune innovation, aucune consultation auprès des intervenants. Elle exige simplement d'accorder des ressources suffisantes et un soutien adéquat à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour qu'elle puisse tenir ses promesses. Les méthodes et les processus de la Commission qui ont les effets les plus débilitants et les plus frustrants sur les victimes pourront alors prendre fin. C'est pourquoi ma première et plus importante recommandation est que le ministère du Procureur général accorde immédiatement à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels les ressources nécessaires pour traiter les demandes avec promptitude et efficacité. Cette recommandation s'applique à la fois aux fonds requis pour éliminer au plus vite les arriérés, comme il se doit, et les fonds requis pour permettre à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels de traiter rapidement toute nouvelle demande déposée.

259 Ceci peut se faire d'une de deux façons. Premièrement, en allouant à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels le budget requis pour traiter ses demandes dans les plus brefs délais, de manière juste, et en cessant de lui demander de financer les indemnités à partir de son propre budget. Les indemnités seraient payées directement par la Province. Certes, je crois que c'est la méthode privilégiée de financer les indemnités d'un organisme quasi judiciaire qui doit, de par la loi, juger les demandes en fonction de leurs mérites, mais j'hésite à intervenir dans les modalités de financement. L'autre option, c'est que le gouvernement de l'Ontario conserve le système de paiement des indemnités à partir de fonds transférés à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, mais qu'il fasse alors les transferts nécessaires pour couvrir les indemnités accordées.

260 D'une manière comme de l'autre, l'argent requis se trouve dans le Fonds de la justice pour les victimes. C'est de l'argent qu'on dit alloué aux droits des victimes, mais qui en fait est là, avec un important excédent, comme un poste peu utilisé des dépenses du gouvernement. Cet argent a été promis aux victimes de la criminalité, et le besoin est pressant de l'utiliser maintenant. Cet argent devrait contribuer à rétablir la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour qu'elle puisse faire son travail, conformément à la loi.

261 Bien sûr, le gouvernement est libre de suivre l'autre voie – de choisir de restructurer ou même d'abolir la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour adopter un modèle différent de soutien aux victimes. Si le gouvernement opte pour cette voie, je ferai deux recommandations. Premièrement, que le nouveau modèle soit conçu après une véritable consultation avec les intervenants. On a beaucoup parlé de consultation durant toute cette gesticulation politique de la dernière décennie, mais ce qui a été fait n'est guère impressionnant. Deuxièmement, que le gouvernement ne laisse pas le processus de consultations ultérieures sur des changements anticipés causer des retards dans le règlement des problèmes, à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Il n'y a aucun mérite à laisser empirer un problème, en faisant pâtir émotionnellement les victimes actuelles de crimes violents, parce qu'il y a des promesses d'aide pour demain.

262 Étant donné l'écart culturel qui est apparu entre le Ministère et la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, et à la lumière de ce que nous avons appris à propos du prix de l'échec, je fais également une série de recommandations précises pour régler les problèmes discrets que j'ai identifiés durant mon enquête. Ces points sont énoncés en détail à la partie Recommandations.

Opinion

263 À mon avis, le ministère du Procureur général n'a pas fourni à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels les ressources et le soutien requis pour qu'elle s'acquitte de son mandat en vertu de la loi, et il a ainsi porté atteinte de manière inappropriée à l'autonomie de la Commission. Conformément aux alinéas 21 (1) b) et d) de la *Loi sur l'ombudsman*, je conclus que cette conduite est déraisonnable, injuste, abusive et erronée.

264 Je suis également d'avis que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels n'a pas fourni les services adéquats, opportuns et appropriés aux victimes de crimes violents qui lui ont demandé à être indemnisées. Conformément aux alinéas 21 (1) b) et d) de la *Loi sur l'ombudsman*, je conclus que cette conduite est déraisonnable, injuste, abusive et erronée.

Recommandations

Au ministère du Procureur général

1. Je recommande que le ministère du Procureur général accorde immédiatement à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels les ressources nécessaires pour qu'elle puisse traiter les demandes avec promptitude et efficacité. Cette recommandation s'applique à la fois aux fonds requis pour éliminer au plus vite les arriérés, comme il se doit, et aux fonds requis pour permettre à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels de traiter rapidement toute nouvelle demande déposée, et mon intention est que cette recommandation s'applique même si une planification est en cours pour modifier, remplacer ou abolir la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

   Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

2. Je recommande que le ministère du Procureur général reconnaisse que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est juridiquement une agence autonome quasi judiciaire, et non un programme ministériel, et qu'il agisse en conséquence.

   Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

3. Je recommande que le ministère du Procureur général cesse immédiatement toute tentative de contrôler les coûts d'administration de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, en incitant ou en poussant la Commission à retarder ou à réduire ses indemnités.

   Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

4. Je recommande que le ministère du Procureur général signe un protocole d'entente officiel avec la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels et que les modalités de ce protocole respectent l'autonomie de la Commission et lui garantissent le soutien administratif requis pour traiter les demandes en temps opportun, avec efficacité, et pour s'acquitter de toute autre manière du mandat conféré par la loi.

   Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

5. Je recommande que le ministère du Procureur général entreprenne un examen des initiatives de sensibilisation de la collectivité actuellement en place pour s'assurer que les victimes de crimes violents sont informées de leurs droits en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, et qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour que les personnes admissibles à une indemnisation aient toutes les connaissances requises et tout le soutien nécessaire pour y parvenir.

   Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

6. Je recommande que les intervenants soient réellement consultés lors de toute planification éventuellement entreprise pour modifier, remplacer ou abolir la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

   Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

7. Je recommande que le ministère du Procureur général apporte à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels le soutien nécessaire pour appliquer les mesures recommandées ci-dessous.

   Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

À la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels

Touche personnelle

8. Je recommande que des mesures soient prises au sein de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour que le manque de sensibilité de cette institution fasse place à une touche personnelle. Plus précisément, en plus des changements structurels recommandés ici, je préconise que :

    a. tout le personnel de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels reçoive une formation officielle quant à la manière de traiter avec les victimes de la criminalité;

    b. la Commission mette fin aux pratiques qui découragent les requérants de communiquer avec elle;

    c. une personne-ressource soit désignée pour chacun des dossiers, et que cette personne soit responsable de répondre aux appels concernant ce dossier;

    d. les personnes qui correspondent avec les requérants incluent leurs numéros de téléphone directs, dans toute communication;

    e. le personnel s'efforce d'être diplomate quand il doit expliquer les retards inhérents au processus et il doit éviter de faire aux requérants des commentaires disant par exemple que leur dossier est « tout au fond du Casier », ou que les dossiers sont traités « premier venu, premier servi »;

    f. le personnel cesse d'avertir les requérants dont les documents sont en retard ou incomplets que la Commission présumera qu'ils renoncent à leur demande s'ils n'apportent pas les rectifications exigées dans un délai voulu;

    g. la pratique cesse de donner un avertissement aux requérants qui ne peuvent pas donner leur numéro de fichier.

Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

Méthode coopérative et efficace de gestion des dossiers

9. Je recommande que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels prenne des mesures pour aider les requérants à répondre aux attentes de la Commission en ce qui concerne la constitution des dossiers. Plus précisément :

    a. les demandes et les formulaires à l'appui, les documents et les instructions, devraient être modifiés pour qu'ils soient aussi simples et concis que possible;

    b. des régimes devraient être établis pour garantir que les victimes reçoivent l'aide dont elles ont besoin quand elles doivent réunir la documentation nécessaire à leur demande.

    Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

10. Je recommande que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels prenne des mesures pour éliminer les retards dans le traitement des dossiers. Plus précisément :

    a. sur réception de la demande originale, le personnel devrait s'efforcer d'identifier tous les formulaires requis pour compléter la demande et envoyer le tout d'une seule fois aux requérants;

    b. le personnel devrait demander les Questionnaires de police dès la réception de la demande, et des systèmes devraient être mis en place pour veiller à ce que ces questionnaires soient remplis et renvoyés promptement;

    c. au lieu de renvoyer les documents en cas d'erreurs mineures ou sans importance, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels devrait les rectifier, une fois qu'elle a reçu des renseignements crédibles de la victime ou de toute autre partie qui prépare la documentation;

    d. la Commission devrait aider les requérants à obtenir la documentation requise auprès des prestateurs de services et des organismes (comme les hôpitaux, les cabinets de médecine, les cabinets dentaires ou les établissements de thérapie, ou encore les salons funéraires);

    e. même s'il convient de demander les originaux des documents, ceux-ci ne devraient pas être exigés si le dossier contient d'autres renseignements

crédibles et fiables permettant d'établir les faits en cause, selon la prépondérance des probabilités.

Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

11. Je recommande que la méthode qui consiste à ajourner le traitement des dossiers en attentant l'issue des poursuites criminelles soit modifiée. Plus précisément :

    a. le traitement d'un dossier ne devrait être ajourné dans l'attente de l'issue des poursuites criminelles que si la Commission est dans l'incapacité de juger la demande sans l'aide du verdict du tribunal criminel;

    b. quand la Commission envisage d'ajourner un dossier en attendant l'issue de poursuites criminelles, elle devrait en informer le requérant et lui donner la possibilité de faire des dépositions à ce sujet; si la décision est prise d'ajourner la décision, en dépit de l'objection du requérant, la Commission devrait lui en donner les raisons;

    c. la Commission devrait cesser d'exiger la condamnation au criminel comme seule preuve adéquate qu'une affaire criminelle a finalement été réglée; quand il existe d'autres renseignements crédibles et fiables montrant qu'une condamnation a été prononcée et suffisant à établir le fait selon la prépondérance des probabilités, ces renseignements devraient être considérés adéquats.

Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

Minimiser les effets traumatiques

12. Je recommande que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels prenne des mesures pour réduire la nécessité de demander aux victimes de revivre les crimes commis contre elles, et cesse d'exiger d'elles qu'elles redisent inutilement leur victimisation. Plus précisément :

    a. la méthode qui consiste à demander à différents membres de la même famille de présenter des formulaires de demande distincts devrait cesser;

    b. la méthode qui consiste à exiger plusieurs formulaires de demande pour l'indemnisation, pour les frais funéraires et pour les autres dépenses devrait cesser;

c. quand le personnel procède à l'examen des demandes et des formulaires à l'appui, des documents et des instructions décrits à la recommandation 9 a., il devrait prendre un soin tout particulier d'éliminer les demandes redondantes de renseignements;

d. une audience orale ne devrait être tenue que si la demande ne peut pas être jugée correctement sans le témoignage du requérant, ou si le requérant en demande une;

e. quand une audience orale est nécessaire à la fois pour « l'indemnisation » et « les dépenses », le requérant devrait avoir l'option que ces deux audiences se tiennent simultanément, en acceptant tout retard inévitable qui en résulterait.

Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

Souplesse du recours au pouvoir discrétionnaire

13. Je recommande que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels reconsidère ses politiques internes qui imposent de présumées limites aux types d'indemnisation et que, si les présumées limites sont appropriées, la Commission indique clairement dans ses directives à l'intention des requérants et des arbitres que ces limites ne constituent pas des plafonds, mais qu'elles peuvent être dépassées quand les circonstances l'exigent.

Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

Communication de la décision d'indemnisation

14. Quand la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels est parvenue à une décision à propos d'une indemnisation, je recommande que :

a. les renseignements soient confirmés oralement aux requérants ou leur soient communiqués immédiatement par écrit;

b. l'émission d'aucun chèque d'indemnisation ne soit retardée par souci de réduire le fardeau financier de la Commission ou du gouvernement.

Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

Examen

15. Je recommande que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels entreprenne un examen systématique de ses politiques, procédures et pratiques pour garantir qu'elle travaille avec compassion et avec respect pour la dignité des victimes, qu'elle prenne toutes les autres mesures raisonnables non proposées précédemment pour minimiser les inconvénients du processus d'indemnisation pour les victimes, et qu'elle mette en application toute mesure d'amélioration proposée lors de cet examen.

    Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

Comité consultatif

16. Je recommande que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels forme un comité consultatif composé et représentatif de victimes, de leurs défenseurs et de professionnels qui se vouent à venir au secours des victimes.

    Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

Imputabilité

17. Je recommande que la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels et le ministère du Procureur général rendent compte à mon bureau des progrès effectués dans l'application de mes recommandations, chaque trimestre, et ceci jusqu'à ce que je sois satisfait de leur mise en œuvre.

    Alinéa 21 (3) g), *Loi sur l'ombudsman*

Réponses

265 Le procureur général m'a écrit le 16 février 2007, en réponse à mon rapport préliminaire. Sa réponse m'est parvenue en temps opportun, elle était complète et constructive. Voici ce qu'il a déclaré, dans ses mots :

> **Je partage votre opinion et je crois comme vous que le système actuel d'indemnisation exige une intervention immédiate, ainsi qu'une aide à plus long terme aux victimes.** En particulier, nous nous engageons à appuyer pleinement la [Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels] pour qu'elle s'acquitte de son mandat en temps opportun, avec compassion. En fait, le ministère a déjà pris un certain nombre de mesures pour remédier aux problèmes que vous avez soulevés. Ainsi, durant l'année financière en cours, le gouvernement a alloué à la Commission un supplément de financement de 5,2 millions $, en plus de son budget actuel, pour l'aider à couvrir les coûts liés aux demandes.
>
> J'ai parlé à la présidente de la CIVAC et elle a accepté de signer un protocole d'entente affirmant notre détermination mutuelle à appliquer vos recommandations, dans le strict respect de l'autonomie de la Commission, en nous assurant que les besoins des victimes sont satisfaits dans la dignité, de manière opportune et respectueuse.
>
> Nous nous mettrons immédiatement au travail avec la Commission pour nous attaquer au problème de sa charge de travail, conformément à vos recommandations. Des ressources financières accrues seront accordées à la Commission pour qu'elle puisse réduire ses arriérés. Ces ressources comprendront à la fois des fonds pour l'indemnisation des victimes et des fonds pour l'embauche d'autres arbitres et d'autres membres du personnel à la CIVAC, afin d'accélérer le processus d'indemnisation. Nous espérons que ces mesures serviront grandement à mieux venir au secours de milliers de victimes et à mieux répondre aux besoins immédiats de la Commission.
>
> De plus, le gouvernement entreprendra un processus de restructuration du régime actuel d'indemnisation pour faire un usage optimal des ressources provinciales afin de secourir le plus grand nombre de victimes, avec les moyens les plus efficaces. Conformément à la recommandation 7, pour parvenir à ces objectifs, le Ministère retiendra les services de spécialistes indépendants qui entreprendront des consultations concrètes, complètes et

générales sur un cadre d'action proposé, avec des intervenants des organisations et des collectivités de victimes. […]

Pour conclure, j'ai l'intention d'appliquer vos recommandations. Nos plans seront en place d'ici le 15 août de cette année. (Caractères gras ajoutés par nous.)

266 J'ai été très impressionné par la réponse du ministère du Procureur général à mon rapport, réponse qui pourra contribuer grandement à réagir aux nombreuses préoccupations dont nous ont fait part les victimes qui avaient eu le malheur de traiter avec la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

267 En contraste, la réponse de la Commission a été singulièrement et étonnamment peu impressionnante. Voici quelques passages de la lettre que la présidente m'a écrite le 16 février 2007 :

> Dans les termes les plus généraux, nous convenons qu'une insuffisance chronique de financement a entraîné un manque de ressources pour l'administration de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels (CIVAC) et a manifestement créé des arriérés dans le traitement et dans le jugement des demandes d'indemnisation. Nous convenons aussi clairement que ceci est inacceptable et doit être rectifié au plus vite. […]
>
> Bien que la Commission s'efforce dans toute la mesure du possible d'aider les requérants, elle a la responsabilité de s'assurer que le processus de demandes et d'audiences se déroule comme il le convient dans l'équité procédurale […] La Commission reçoit très peu de plaintes des requérants au sujet de leurs rapports avec le personnel ici. Par contre, beaucoup de commentaires positifs nous parviennent à cet égard.
>
> Nous ne sommes pas d'accord avec votre conclusion disant que la Commission retarde le processus, et en fait une stratégie de gestion, afin de pouvoir respecter son budget. Lorsqu'elle s'acquitte de ses obligations juridiques, la Commission doit exiger que les requérants fournissent une documentation et des preuves crédibles pour appuyer leur demande. La plus grande partie de ces preuves proviennent de tierces parties, et il faut du temps pour les rassembler. […]
>
> Nous croyons que le processus général suivi par la Commission dans le cas des demandes où des poursuites criminelles sont en cours est un processus correct. […]

> La loi exige de nous que, quand un requérant présente des demandes pour des pertes financières, il doit prouver que ces pertes ont résulté du crime violent à la suite duquel il demande une indemnisation [...] La Commission a le devoir de s'assurer que l'indemnisation est appropriée, allouée de manière juste, et ce faisant elle doit procéder à une vérification de ces demandes. [...]
>
> Il est clair d'après votre rapport préliminaire que la Commission doit améliorer la manière dont elle communique avec les victimes. [...] Avec les ressources voulues, la Commission est prête à revoir ses politiques et ses pratiques à la lumière de vos recommandations.

268 La position prise par la Commission peut uniquement être caractérisée comme la méthode « fermons les écoutilles et essuyons la tempête, au lieu de remédier aux problèmes ». Au lieu d'essayer de trouver des moyens, dans son cadre de loi actuel, d'alléger son formalisme officiel et la lourdeur de son administration dans lesquels elle se noie actuellement, la Commission semble assez satisfaite de protéger le statu quo en disant qu'il est justifié, avec des expressions slogans comme « équité procédurale ». Excepté un vague engagement à améliorer la manière dont elle communique avec ses victimes, la Commission ne compte pas revoir complètement ses façons de traiter les victimes de la criminalité qui lui demandent son aide. Avec une insouciance à vous couper le souffle, la Commission ignore le manque de sensibilité, dont les preuves ont été bien données, qu'elle montre envers sa clientèle, mais elle est tout à fait ravie d'accepter des dons plus importants du gouvernement. Triste constatation, elle propose de prendre l'argent, un point c'est tout – sans s'engager à prendre la moindre mesure correctrice.

269 C'est clair pour moi : la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels n'y comprend vraiment rien. L'attitude montrée dans sa réponse à mon rapport menace de sabrer toute réforme valable. Au lieu de faire face à une bureaucratie repue, rigide, dure et inattentionnée, les victimes de la criminalité auraient désormais à faire face à une bureaucratie repue, rigide, dure et inattentionnée qui engloutit encore plus d'argent.

270 Alors, où en sommes-nous avec tout cela? D'un côté, le Ministère responsable est prêt à agir avec diligence, pour rectifier la partie du problème qui lui incombe, tandis que ce tribunal quasi judiciaire a recours à la tactique « au diable les torpilles, mais merci pour l'argent en plus ». De manière frappante, la réponse de la Commission à mon rapport correspond à celle dont elle traite les victimes d'actes criminels, qui en souffrent, puisqu'elle est allée jusqu'à traiter ce rapport qui la concernait directement comme un simple autre « dossier ».

271 Le gouvernement ne pourra pas remédier à ces problèmes sans la collaboration de la Commission, qui de toute évidence ne semble pas venir. Je crains que de nouveau les victimes soient laissées pour compte, doivent passer à travers les rouages d'une bureaucratie qui nie la situation. Je préconise fortement que le gouvernement s'en souvienne lorsqu'il mènera les consultations qu'il s'est engagé à faire conformément à la recommandation 6, alors qu'il aura à déterminer s'il doit « modifier, remplacer ou abolir » la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Vu l'intransigeance dont la Commission a fait preuve envers les réformes, il m'appartient de suggérer qu'un domaine fertile de discussions et de consultations devrait être le suivant : la Commission devrait-elle être supplantée par un organisme davantage orienté vers les résultats, qui répond mieux aux besoins des victimes de la criminalité?

André Marin
Ombudsman de l'Ontario

Ombudsman
ONTARIO

CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

www.ombudsman.on.ca